

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND

Avaliku õiguse instituut

Ülle Harak

PÕHIÕIGUSTE KAITSE MÄÄRUSANDLUSE MENETLUSES
LOODUSOBJEKTI KAITSE ALLA VÕTMISE NÄITEL

Magistritöö

Juhendaja: Madis Ernits

Tallinn 2012

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. MÄÄRUSE JA ÜLDKORRALDUSE PIIRITLEMINE	7
1.1. Üldkohustuslikkus ja mitteüldkohustuslikkus piiritlemise kriteeriumina	7
1.2. Üksikjuhtum ja piiritlemata arv juhtumeid piiritlemise kriteeriumina	9
1.3. Konkreetne ja abstraktsus piiritlemise kriteeriumina	10
1.4. Õigusakti ümberklassifitseerimine ning selle tagajärjed	12
1.5. Vahekokkuvõte	13
2. VÕIMUDE LAHUSUSE PRINTSIIP	16
2.1. Seadusandja ja täitevvõimu pädevus ning kohtuvõimu ülesanded	16
2.2. Tegevusvormi valik lähtudes mõistlikkuse ja otstarbekuse printsiibist	18
2.3. Seadusandja tegevuse kontroll	20
3. PÕHIÕIGUSTE KAITSE MÄÄRUSANDLUSE MENETLUSES	23
3.1. Otsustuse vastavus kehtivale seadusele ja põhiseadusele	23
3.2. Õiguselguse põhimõtte tagamine	25
3.3. Õigus hea halduse tavale	28
3.4. Tõhusa õiguskaitse tagamine	31
3.4.1. Otsustuse põhjendatus	31
3.4.2. Otsustuse teatavakstegemine	35
3.4.3. Vaidlustamisvõimaluse tagamine ja õiguskindlus	38
3.5. Avalik huvi looduskaitsetes	41
3.6. Vahekokkuvõte	45
4. LOODUSOBJEKTI KAITSE ALLA VÕTMISE OTSUSTUSE PÕHISEADUSPÄRASUS	47
4.1. Tegevusvormi legitiimsus	47
4.1.1. Kõrgetasemelise looduskaitse elluviimine	47
4.1.2. Euroopa Liidu looduse kaitsest tulenevad kohustused	50
4.2. Proportsionaalsuse põhimõtte loodusobjekti kaitse alla võtmise menetluses	53
KOKKUVÕTE	57
SUMMARY	62
KASUTATUD MATERJALID	66
Kasutatud kirjandus	66
Kasutatud normatiivaktid	68
Kasutatud kohtulahendid	69
Euroopa Kohtu lahendid	73

SISSEJUHATUS

Käesoleva magistritöö uurimisesemeks on looduskaitseseaduse (LKS) alusel kaitset väärivate alade kaitse alla võtmise menetlus ja selle põhiseaduspärasus. Loodusobjekte on Vabariigi Valitsus oma määrusega kaitse alla võtnud juba alates kaitstavate loodusobjektide seadusest. Kohus on jõudnud seisukohale, et kaitseala kaitse alla võtmise määrus on oma sisult üldkorraldus haldusmenetluse seaduse (HMS) § 51 lg 2 mõttes. Esmakordselt jõudis Riigikohus sellisele seisukohale 7. mail 2003. aastal.¹ Seejärel on ka madalama astme kohtud kaebusi lahendades seda seisukohta järginud.

Bakalaureusetöös analüüsis autor kaitseala kaitse alla võtmise otsustuse vastavust üldakti olemusele, keskendudes peamiselt üld- ja üksikakti õigusteoreetilisele käsitlusele ja võrdles kaitseala kaitse alla võtmise otsustuse vastavust neile erinevustele. Autor jõudis järeldusele, et kaitseala kaitse alla võtmisel ja kaitse-eeskirja kehtestamisel kehtib olukord, kus otsuse materiaalne ja formaalne õiguspärasus ei ole tagatud. Autor tõdes, et teatud menetlus- ja vorminõuete regulatsioon vajab täiustamist juhul, kui seadusandja ei otsusta muuta täitevvõimu tegevusvormi.

Sama teemat innustas jätkama Riigikohtu 31. mai 2011. a otsus², mis on antud töös olulise tähtsusega. Riigikohtu halduskolleegium andis neil arutada olnud asja otsustamise üldkogule järgmise põhjendusega: „[...] LKS § 10 lõige 1 võib olla vastuolus põhiseaduse § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega. Õigusselguse põhimõtte kohaselt peavad õigusaktid olema piisavalt selged ja arusaadavad, et isikutel oleks mõistlik võimalus riigi tegevust ette näha ja kohandada oma tegevust sellele vastavalt. Isiku õigusi piirava täitevvõimu otsuse kohtus vaidlustamise tingimused ja kord peavad olema sätestatud seaduse tekstis sedavõrd selgelt, et sellest on kõrvalise abita ja kohtupraktikat uurimata võimeline põhijoontes aru saada iga keskmine tähelepanelik isik.“³ Halduskolleegium leidis, et kohtuasja lahendamine eeldab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse alusel küsimuse lahendamist ja andis seetõttu asja halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 70 lõike 11 alusel läbivaatamiseks Riigikohtu üldkogule. Riigikohtu üldkogu otsus tunnistas LKS § 10 lõike 1 tekstiosa „määrusega“ põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks.

Kohtuotsust lugedes tekkis autoril küsimus, kas selline lahendus oli ainuvõimalik.

1 RKHKo 07.05.2003, 3-3-1-31-03.

2 RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10.

3 RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 10.

Kohtuotsuse põhjendavas osas on näha, et teistsuguseks lahenduseks on kaalutlusruumi. Sellist seisukohta põhjustas Riigikohtu järgmine lause: „Kuigi looduskaitseseaduse § 10 lõike 1 alusel tehtav otsustus on materiaalses tähenduses käsitatav haldusaktina, ei saa eitada, et nimetatud akt on oma konkreetsusastmelt lähedane õigustloovatele aktidele.“⁴ Riigikohus on heitnud ette, et ei looduskaitseseadus ega haldusmenetluse seadus näe ette LKS § 10 lõike 1 alusel antava määruse põhjendamist ega kättetoimetamist. Samuti ei kohusta seadus lisama LKS § 10 lõike 1 alusel vastu võetavale määrusele vaidlustamisviidet ega ole sätestatud vaidlustamise erikorda, mistõttu riivab LKS § 10 lõige 1 Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-st 14 tulenevat põhiõigust korraldusele ja menetlusele. Üldkogu hinnangul ei kompenseeri LKS §-s 9 ette nähtud erikord määruse menetluse puudujääke üksikisiku õiguste kaitse seisukohalt. Kohus tegi järelduse, et LKS § 10 lõige 1 riivab PS §-st 14 tulenevat põhiõigust korraldusele ja menetlusele.

Seaduse regulatsioon, mis näeb ette sellise õigustloova akti andmise, millest tuleneb vahetult isiku subjektiivsete õiguste ja vabaduste riive, ei ole vältimatult põhiseadusvastane. Määrav on siinjuures küsimus, kas õigustloova aktiga konkreetse isiku subjektiivsete õiguste riivet kehtestades on isikule piisavalt tagatud PS §-st 14 tulenev põhiõigus korraldusele ja menetlusele; samuti see, kas isikule on tagatud PS §-st 15 tulenev õigus kaitsta oma põhiõigusi kohtus. Seega on isikute subjektiivsete õiguste kaitse võimalik tagada ka õigustloova akti vormis, kui põhiõigused on seejuures kaitstud.

Riigikohtunik Tõnu Anton on esitanud eriarvamuse üldkogu 31. mai 2011. a otsusele.⁵ Tema seisukoht on, et Riigikohtu otsus ei ole selge ja üheselt mõistetav, kuna teatud seisukohtade (otsuse punktid 20, 22, 24, 32) järgi võib üldkogu olla loonud aluse kolmanda aktiliigi eristamiseks või siis jättis üldkogu tähelepanuta, et tegelikult on vaidlustatud sätte puhul tegemist akti vormi ja liigi vales määrangus. Autor nõustub riigikohtuniku eriarvamuses toodud seisukohaga, et otsus ei ole selge ja tekitab mitmeid küsitavusi. Seadusandja ei ole kehtestanud puudutatud isikute õiguste kaitseks piisavalt menetlusreegleid, mis tagaks põhiõiguste kaitse, kuna määruse vormis vastu võetava otsustuse menetlus on kohane ennekõike üldaktide kehtestamisele.

Tuleb tunnistada, et seadusandja on lasknud sellisel selgusetusel päris pikalt lohiseda, kuna kohtupraktikast on näha, et kaitseala/hoiuala kaitse alla võtmine määruse vormis ei ole

4 RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 22.

5 RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10.

õiguspärane. Kohus on juba 2003. aastal öelnud, et seadusandja võib ka juhul, kui akti liigiks on valitud määrus, näha erinormidega ette täiendavad akti andmise menetlus- ja vaidlustamisreeglid, mis üldiselt on omased teistsugusele akti liigile, kuid isiku õiguste kaitse seisukohalt on konkreetsel juhul vajalikud. Kuid seadusandja ei ole siiani midagi selles osas ette võtnud ja võib öelda, et Riigikohtu selline otsus on nõ „seadusandja korrale kutsumiseks“. Seadusandja võiks tegutseda ennetavalt, see tähendab, et ta muudab küsitava konstitutsioonilise väärtusega õigusnormi omal algatusel. Ehk teisisõnu – seadusandja ei peaks jääma ootama Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve otsust, vaid peaks korregerima kohtuliku kontrolli menetluses oleva seaduse ilma kohtu korralduseta.

Eelpool toodust lähtudes püstitab autor oma magistritöö uurimishüpoteesi järgmiselt: loodusobjekti kaitse alla võtmine on võimalik määruse vormis. Uurimisesemeks on loodusobjekti kaitse alla võtmise menetlus selliselt, et see tagaks ka isikute põhiõiguste kaitse. Oluline on, et võetud meetmed oleksid kooskõlas põhiseaduse proportsionaalsuse põhimõttega. Samas ei tohi unustada, et loodus on meie ühine rikkus ning kõrvuti üksikisiku põhiõigustega tuleb jälgida ka avaliku hüve säilimist. Looduse kaitsmise eest vastutab riik, arvestades seejuures avaliku huviga. Õigus puhtale keskkonnale ehk keskkonnapõhiõiguse sisuks on inimese õigus elada keskkonnas, mis vastab tema tervise- ja heaoluvajadustele.⁶

Autor leiab, et Riigikohtu 31. mai 2011. a otsus on pigem etteheide looduskaitseseaduses sätestatud ebapiisavatele menetlusreeglitele kui otsustuse tegevusvormile. Autor tõdeb, et akti andmise menetlus võib mõjutada nii akti õiguspärasust kui ka õiguskaitse tõhusust. Töös nimetab autor kaitseala ja hoiuala üheselt loodusobjektiks. Vastavalt looduskaitseseadusele võetakse nii kaitsealad kui ka hoiualad kaitse alla sama sätte alusel ja nende kaitse alla võtmise menetluskord on ühesugune.

Magistritöö on jaotatud neljaks peatükiks. Kuna bakalaureusetöös käsitles autor põhjalikult üld- ja üksikakti õigusteoreetilisi piiritlemisteoraid, siis selles töös on seda valdkonda puudutatud vaid kokkuvõtlikult esimeses peatükis. Peamiselt püüab autor välja selgitada, kas vahetegu määruse ja üldkorralduse vahel on materiaalses mõttes ühene – kas üks välistab teist. Teises peatükis analüüsib autor põhiseadusest tulenevat võimude lahususe printsiipi. Käsitletava kohtuotsuse valguses tekib küsimus, kas kohus on pädev määrama, millises vormis peab seadusandja või täitevvõim võtma vastu konkreetse otsustuse. Uurimisobjekt on

⁶ Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon, art 1 – RT II 2001, 18, 89.

puutuvuses nii seadusandja, täitevvõimu kui ka kohtuvõimu pädevuste ja ülesannetega. See peatükk on paljuskki käesoleva töö uurimisesemeks oleva kohtuotsuse kriitiline analüüs.

Kolmandas peatükis on arutluse all Riigikohtu poolt välja toodud põhiõiguste kaitse tagamine, mille mittetäitmist heidetakse ette määruse vormis vastu võetud otsustusele. Eesmärk on teha kindlaks, kuidas tagada otsustuse vastu võtmisele eelneva menetluse põhiseaduspärasus. Peatükk on jaotatud viieks alapeatükiks, millest igaüks käsitleb ühte põhiõiguste kaitseala. Selles peatükis käsitleb autor ka Riigikohtu vastavat praktikat nende õiguste ja kohustuste sisustamisel ning püüab leida parima sobiliku lahenduse loodusobjekti kaitse alla võtmise menetlusele.

Neljandas peatükis analüüsib autor leitud lahenduse vastavust põhiseaduse proportsionaalsuse põhimõttele. Esmalt teeb autor kindlaks, kas leitud lahenduse eesmärk on legitiimne. Kuna loodus on ressurss, mis puudutab meid kõiki ja looduskeskonna kõrgetasemeline kaitse on ka riigi ülesanne, siis viimases peatükis analüüsib autor ka sellega seotud kohustusi. Kõige viimasena teostab autor põhiseadusest tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte kontrolli, olemaks kindel, et väljapakutud lahendus vastab proportsionaalsuse põhimõtte kolmele olulisele mõõdupuule.

Käesoleva töö kirjutamise ajendiks on eelkõige teema aktuaalsus. LKS § 10 lg 1 tunnistati kehtetuks juba 2011. aasta maikuus, kuid probleem pole magistritöö kirjutamise ajaks ehk aasta hiljem veel lahendust leidnud. See on põhjustanud olukorra, kus selle sätte alusel vastu võtmist ootavad kaitse-eeskirjade menetlused seisavad ja ohustatud on nende väärtuslike alade soodsa looduskaitse seisundi säilimine. Loodetavasti on autori töö heaks alusmaterjaliks ka seadusandjale selle õigusliku lünga kõrvaldamiseks.

Magistritöö kirjutamisel on autor kasutanud erialast kirjandust, vastavat normatiivmaterjali ning kohtupraktikat, mis pärineb nii meilt kui ka Euroopa Kohtust.

1. MÄÄRUSE JA ÜLDKORRALDUSE PIIRITLEMINE

1.1. Üldkohustuslikkus ja mitteüldkohustuslikkus piiritlemise kriteeriumina

Kõige levinum erinevus määruse ja haldusakti vahel on, et üks sisaldab norme, mis on kõigile kohustuslikud ning teine mitte. Kas õigusakti on võimalik eristada üldkohustuslikkuse ja mitteüldkohustuslikkuse alusel? Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium sõnastas 2002. aastal määruse ja haldusakti vaheteo väga üheselt: „Linnaosa valitsuse ja vanema vaidlustatud korraldused on õigusaktid, mis sisaldavad üldkohustuslikke käitumisreegleid – norme, mis loovad õigusi ja kohustusi konkreetselt määratlemata isikute ringile. Seega on tegemist õigustloovate aktide ehk õiguse üldaktidega.“⁷ Kuid nagu näha, on ka selles kaasuses linnaosa valitsus eksinud vormi valikul, kuna korraldus on materiaalses mõttes üksikakt. Samas, teises lahendis on Riigikohus⁸ öelnud, et „ühe või mitme aktis märgitud isiku õiguste ja kohustuste reguleerimiseks antud akti tuleb alati pidada üksikaktiks, vaatamata sellele, et see võib puudutada ka kolmandate isikute õigusi, kohustusi ja huve.“

Vastavalt HMS § 51 lg 2 on üldkorraldus haldusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaks määratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele. Riigikohus on sellise definitsiooni juures mõelnud ka üldiste tunnuste alusel kindlaks määratavaid kinnistuid, nagu ta on öelnud loodusobjektide puhul: „Kaitse-eeskirja regulatsiooni objektiks olevad maatükid on kindlaks määratud nende asukoha kirjelduse, seega individuaalsete, mitte üldiste tunnuste abil. See, et maatükkide kasutusrežiimi ei ole eraldi iga kinnistu kaupa välja toodud, vaid et kõik kinnistud on paigutatud vöönditesse ja piirangud on kehtestatud vööndite kaupa, on pelgalt normitehniline võte kaitse-eeskirja teksti lühendamiseks.“ Asja avalik-õigusliku seisundi muutmist on Riigikohus sisustanud järgnevalt⁹: „Asja avalik-õigusliku seisundi muutmise all tuleb HMS § 51 lg-s 2 mõista asja kasutamisega seotud subjektiivsete avalike õiguste ja kohustuste muutmist. Üksikaktile omase konkreetsusega ei ole tegemist, kui reguleeritakse üldist käitumise korda piiritletud maa-alal, nt tänavatel kauplemist või kasside ja koerte pidamise nõudeid linna või ka linnaosa territooriumil. Üldkorraldusega reguleeritav tegevus peab olema seotud konkreetse kinnistuga.“ Järelikult võivad mõned üksikaktid puudutada impersonaalselt linna kogu elanikkonda või kogu riigi rahvastikku, kuid peavad sel juhul olema suunatud asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele. Seega võib loodusobjekti

⁷ RKPJKo 10.04.2002, 3-4-1-4-02, p 13.

⁸ RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p 19.

⁹ RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p 16.

kaitse alla võtmise otsustuses vaidlustatud normide puhul rääkida pigem kinnisasja avalik-õigusliku seisundi muutmisest.

Looduskaitseseadus sätestab üldised piirangud, mida aga lubatakse täitevvõimul seaduse alusel vastu võetava määrusega leevendada.¹⁰ Tegemist on regulatiivsete normidega, mida tuleb kõigil üheselt täita, kui vastava määrusega neid piiranguid ei leevendata. Järelikult on seadusandja andnud õiguse Vabariigi Valitsusele oma õigusaktiga üldnormi konkretiseerida.

Võtame näiteks Suurupi looduskaitseala¹¹ kaitse alla võtmise ja kaitse-eeskirja kehtestamise otsustuse. Kõige tähelepanuväärsem on nimetatud määruse § 4, mis sisaldab norme, mis on suunatud kõikidele inimestele. Näiteks § 4 lg 1 sätestab, et inimestel on lubatud viibida ning korjata marju, seeni ja teisi metsa kõrvalsaadusi kogu kaitsealal, välja arvatud ajavahemikul 15. aprillist 24. juunini Mere sihtkaitsevööndis. Järelikult võib kaitse-eeskirjas sisalduda ka üldnorme, mis on üldkohustuslikud kõigile. Senises kohtupraktikas on üksnes seaduse puhul leitud, et nii üld- kui ka üksikregulatsioone sisaldavat seadust tuleb tervikuna käsitada õigustloova aktina.¹² Norm on individuaalne, kui kõik selle adressaadid on teada. Samas ei tohi need ajas varieeruda. Universaalnormiks peetakse normi, mis on suunatud määramata ja ka määramatule adressaatide ringile.¹³ Loodusobjekti kaitse alla võtmise otsustus ei ole suunatud üksnes kinnistu omanikele, vaid see võib puudutada igaüht, kes kinnisasjale astub. Seega on see suunatud ka määratlemata isikute ringile. Järelikult on tegemist õigusaktiga, mis sisaldab nii üldkohustuslikke norme kui ka personaalseid sätteid. Professor Maruste ja Truuväli on oma artiklis seisukohal, et õiguse üldakt loob nii objektiivset kui ka subjektiivset õigust, õiguse üksikaktiga aga rakendatakse subjektiivset õigust.¹⁴ Oluline on siin ka tähele panna, et looduse kaitse on üks osa keskkonnast ja keskkonnamõjudel on valdavalt mittepersonaalne mõju.

Professor Kliimanni seisukohaga võiks aga kriteeriumi kokku võtta – universaalsus ja individuaalsus on suhtelised mõisted, ega kõlba eraldamisvahendeiks.¹⁵

10 Looduskaitseseaduse §-d 30, 31 sätestavad sihtkaitsevööndis ja piiranguvööndis kehtivad üldised keelud, mida on aga lubatud kaitse-eeskirjaga leevendada ehk konkreetsel ala lubada. Kaitse-eeskiri võetakse vastu samas otsuses, millega võetakse ala kaitse alla. Seega ka piirangute leevendamist näeb seadusandja ette määrata ala kaitse alla võtmisel.

11 Vabariigi Valitsuse 22. oktoobri 2009. a määrus nr 164 „Suurupi looduskaitseala kaitse alla võtmine ja kaitse-eeskiri“.

12 RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00, p 12.

13 M. Ernits. Õigusnormi struktuur. Õiguskeel 2010, lk 6.

14 R. Maruste, E-J. Truuväli. Teooria ja praktika probleeme seonduvalt põhiseaduslikkuse järelevalvega. – Juridica 1995/VII, lk 307.

15 A. T. Kliimann. Õiguskord. Tartu 1939, lk 230.

1.2. Üksikjuhtum ja piiritlemata arv juhtumeid piiritlemise kriteeriumina

Üksikaktid korraldavad registreeritavaid juhtusid, luues selles mõttes üksiknorme. Üldaktid loovad üldnorme, mis reguleerivad registreerumatuid juhte.¹⁶ Üldjuhud on niisugused ühistunnustega juhtumid, mis õiguslikus tõelisuses esinevad korduvalt ja loendamatul arvul. Üldjuhu mõiste on loogiliselt võttes ühistunnustega varustatud loendamatute üksikjuhtumite kokkuvõtlik kontseptsioon. Üksikjuhud on juhtumid, mis esinevad vaid kord teatud ajas ja teatavas ruumis. Need on juhtumid, mis iialgi enam ei kordu sellisel kujul ega sellises olustikus, nagu nad esinesid just lahenduse momendil.¹⁷ Selliseid juhtumeid loodusobjekti kaitse alla võtmise otsustusest, millest leiame ka kaitse-eeskirja, praktiliselt ei esine, sest kõik tegevused, mida kaitse-eeskiri reguleerib, võivad korduvalt esineda (nt jahipidamine, kalapüük, seente korjamine, ehitiste püstitamine jne).

Kohtute poolt pakutud piiritlemiskriteerium jääb selles osas ebaselgeks. Esiteks võib juhtum, kui adressaatide ring ei ole kindlaks määratud, tähendada nii seda, et adressaatide ring on määratletav, kui ka seda, et adressaatide ring on määratlematu. Viimase alternatiivi korral võib ka mis tahes universaalakt olla sisuliselt üksikjuhtumit reguleeriv akt. Teiseks ei ole päris selge, mis on juhtum ja millal on tegemist üksikjuhtumiga.¹⁸

Formaalselt on määrused haldusorgani aktid, mis on antud piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks. Professor Merusk on üheselt väitnud, et õigusriigi printsiibist tulenevalt saab põhiõigusega ettenähtud õiguste ja vabaduste piiranguid kehtestada ainult seadusega, mitte mingil juhul haldusaktiga. Samuti on tema seisukohtade järgi üld- ja üksikakti eristamise oluliseks kriteeriumiks eelkõige see, kas tegemist on üksikjuhtumi või umbmäärase hulga juhtumite reguleerimisega, mis võivad esineda teatud ajas ja ruumis.¹⁹ Antud töös käsitletav uurimisese on väga tihedalt seotud põhiõiguste ja nende kitsendustega, mille puhul võib eelnevast järeldada, et ainuvõimalik on üldakt.

Määrust kasutatakse saksa õigusteadlase Maureri kohaselt siis, kui tegemist on halduse täideviimisega ja rakendatakse formaalseid seadusi, millistega peab ja tahetakse ühtemoodi reguleerida mitte ainult üksikuid, vaid suuremat hulka samalaadseid juhtumeid, mille arv pole täpselt teada. Määrus on halduse poolt välja antud ruumiliselt kaugeleulatuv, hulka inimesi

16 A. T. Kliimann. Administratiivakti teooria. Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus. Tartu 1932, lk 58.

17 A. T. Kliimann. Haldusprotsess, lk 22.

18 M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 358.

19 K. Merusk. Kehtiv õigus ja õigusaktide teooria põhiküsimus. Avatud Eesti Fond 1995, lk 10.

puudutav ja teatud ajavahemikku hõlmav regulatsioon.²⁰ Mis tundub sobivat ka loodusobjekti kaitse alla võtmise otsustuse kohta.

Riigikohus on adressaatide hulga seisukohast lähtudes piiritlenud, et kuigi adressaatide ring aktist otseselt ei nähtu, on adressaadid objektiivselt kindlaks määratavad üldiste tunnuste alusel ning määratlenud akti mõlemal juhul üldkorralduseks.²¹ Riigikohus on öelnud, et vangla kodukord ei ole üldakt.²² Samale otsusele on Riigikohus jõudnud ka 13. veebruari 2008. a haldusajal: ²³ „Vangla kodukorrast regulatsiooni adressaatide ringi küll otseselt ei nähtu, kuid adressaadid on objektiivselt kindlaks määratavad üldiste tunnuste alusel – see on täitmiseks kohustuslik vaid Tartu Vangla territooriumil töötavatele teenistujatele, seal kinni peetavatele isikutele ning vanglat külastavatele isikutele. Seega reguleerib kodukord vaid Tartu Vangla territooriumil viibivate isikute õigusi ja kohustusi.“ Nende samade lahendite põhjal eristub veel üks kõrvalekalle. Nimelt vaidlusaluste regulatsioonidega ei reguleeritud üksikjuhtumit, vaid piiramatut arvu juhtumeid, millel puuduvad ajalised piirangud. Samas on Vangla kodukorra puhul ruum väga selgelt kindlalt piiritletud ja sinna ei saa sattuda juhuslikke isikuid, kes peaks ka hakkama seda korda siis täitma. Loodusobjekti kohta seda öelda ei saa, sest seal võivad viibida ka juhuslikud isikud ja siis peavad nad täitma sellel alal kehtivat kaitse-eeskirja.

Saksa haldusmenetluse seadus defineerib üldkorraldust sarnaselt meie seadusega:²⁴ „Üldkorraldus on haldusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel määratletud või määratletavale isikute ringile või mis puudutab asja avalik-õiguslikku omadust või selle kasutamist üldsuse poolt.“

Madis Ernits võtab oma raamatus professor Kliimanni arutelu kokku, et „üksikjuhtumi ja piiritlemata arvu juhtumite eristamine üksteisest ei anna soovitud tulemust.“²⁵ Üksikjuhtumi ja piiritlemata arvu juhtumi kriteeriumi kasutamisel ei ole ka Riigikohus olnud väga järjepidev, mistõttu selle kriteeriumi alusel aktide liigitamine ei ole määrav.

1.3. Konkreetsus ja abstraktsus piiritlemise kriteeriumina

Õiguskirjanduses on toodud, et üldakt loob abstraktseid normistikke ja üksikakt loob

20 H. Maurer. Haldusõigus. Juura. Tallinn 2004, lk 226.

21 RKHKo 31.10.2007, 3-3-1-54-07, p 7; RKHKm 13.02.2008, 3-3-1-95-07, p 13.

22 RKHKo 31.10.2007, 3-3-1-54-07, p 7.

23 RKHKm 13.02.2008, 3-3-1-95-07, p 11.

24 K. Merusk. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika. – Juridica 2011/I, lk 30.

25 M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 367.

konkreetsed norme. Kuid siinjuures saab määravaks, et millega norme konkreetsel juhul võrreldakse – piiri tõmbamine konkreetse ja abstraktse vahel ei ole nii selge. Iga üldakt annab abstraktseid normistikke, kui vaadata seda üksikaktide suunas. Kuid leidub ka eksekutiivaktide selliseid liike, mille normid on täiesti abstraktsed.²⁶ Mis ühel juhul on konkreetne võib teisel juhul olla abstraktne ja vastupidi. Seadus on kahtlemata konkreetsem põhiseadusest ja abstraktsem määrusest.

Õigustloova aktina tuleb käsitleda õiguse üldakti, mis sisaldab üldnorme ehk teiste sõnadega abstraktseid käitumise üldreegleid – norme, mis loovad õigusi ja kohustusi impersonaalselt.²⁷ Professor Rebane on öelnud, et korraldus ei ole üldnorm, vaid sisaldab käitumisreegleid konkreetse juhu jaoks. Korraldusega lahendatakse ametisse nimetamise ja ametist vabastamise küsimusi. Loomulikult ei saa aga Vabariigi Valitsus teha suvaliselt korraldusi kodanikele. Tal on õigus teha korraldusi täidesaatva võimu teostamisel vahetult või ministeeriumide või muude kesk- või kohalike asutuste kaudu nende asutuste tegevuse suunamisel ja koordineerimisel.²⁸

Kohus on pidanud halduse üksikakti oluliseks tunnuseks ka seda, et see peab puudutama ühte või mitut konkreetset asja – „Üksikaktile omase konkreetsusega ei ole tegemist, kui reguleeritakse üldist käitumise korda piiritletud maa-alal, nt tänavatel kauplemist või kasside ja koerte pidamise nõudeid linna või ka linnaosa territooriumil. Üldkorraldusega reguleeritav tegevus peab olema seotud konkreetse kinnistuga.“²⁹ Kas kinnistu konkreetsus tuleb sellest, et kaitstav loodusobjekt määratakse kaardil ja seega täpselt näha, mille kohta piirangud käivad? Kuid ka linnaosa piir on kindlaks määratud ja selle konkreetne kulgemine tuvastatav. Kauplemise nõuded või kasside ja koerte pidamine on samuti seotud keeldude ja kohustustega, nagu ka kaitse-eeskirjas sätestatavad nõuded.

Seejuures ei selgita kolleegium, mida mõista abstraktsuse ja mida konkreetsuse all. Kolleegium ei käsitlenud küsimust, kas Riigikohtu üldkogu poolt varasemas lahendis öeldut – „Seadust, mis sisaldab nii õigusnorme kui ka üksikregulatsioone, käsitleb Riigikohus õigustloova aktina.“³⁰ – saaks või koguni tuleks kohaldada ka määruse suhtes.³¹ Kohus on jäänud siinjuures seisukohale, et asjaolu, et õigusakt vajab konkretiseerimist tema alusel

26 M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 53.

27 K. Merusk. Veelkord õigustloovatest aktidest. – Juridica 1993/III, lk 56.

28 J. Rebane. Õigustloovatest aktidest Eesti Vabariigi Põhiseaduse järgi. – Juridica 1993/I, lk 12.

29 RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p 16.

30 RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00, p 12.

31 M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 360.

antavate täiendavate haldusaktidega, ei välista konkretiseeritava akti käsitlemist üksikaktina. Keerulisematel juhtudel võib lõplikule haldusaktile eelneeda eelhaldusakti andmine.³²

Keskkonnaasjades tuleb arvestada ka valdkonna peamise eripäraga, milleks on selgusetus. Selgusetus avaldub peamiselt teaduslikus ebakindluses, aga ka keskkonda mõjutavate tegevuste tagajärgede hajususes ning segaduses keskkonnakaitse eesmärkide osas.³³ On selge, et igasugune inimtegevus toob kaasa muutusi keskkonnas. Ei ole aga kaugeltki kindel, milliseid neist muutustest tuleks pidada negatiivseteks mõjutusteks ning milline peab olema negatiivse mõjutuse suurusjärg, et saaks rääkida kahju tekkimisest. Põhjuslikud seosed on looduses tihti ülikeerukad. Seetõttu on ka kaitse-eeskirjades mõnedel juhtudel jäetud otsustus lahtiseks, kus regulatsioon on seotud kaitseala valitseja igakordse otsustusega ehk otsustusega, millele peab eelneva keskkonnamõju hindamine. Järelikult ei pruugi kaitse-eeskirjad olla mõnedel juhtudel väga selged, vaid on jäetud täpsustamiseks edasisteks otsustamisteks, mis tähendab, et normid ei ole konkreetSED.

Professor Kliimann on öelnud, et abstraktsus ja konkreetsus on suhtelised mõisted, ega kõlba eraldamisvahendeiks.³⁴ Sellega tuleb eelneva arutluse põhjal ka autoril nõustuda.

1.4. Õigusakti ümberklassifitseerimine ning selle tagajärjed

Meie kohtudes on hakanud levima huvitav nähtus, kus kohtud klassifitseerivad määruse ümber haldusaktiks, muutes sedasi haldusorgani poolt antud akti olematuks.³⁵ Kohtud lähtuvad määruse puhul sisuliselt tänase päevani materiaalsest klassifitseerimisest. Tähelepanu pööratakse sellisel juhul aktile, mis peaks olema, mida aga tegelikkuses ei ole olemas ja asutakse kontrollima vastavust sellele ümberklassifitseeritud aktile esitatavatele nõuetele. Autor nõustub Madis Ernitsa tõstatatud küsimusega, et kas ja kuivõrd saab määrusena vastu võetud ja vastavas korras vormistatud õigusakt, mille kohus üldkorralduseks ümber kvalifitseerib, üldse haldusaktina õnnestuda.³⁶ Riigikohus on selliselt haldusaktiks ümberklassifitseeritud akte vähemalt osaliselt ka kehtima jätnud.³⁷ Kuid antud töös olulise tähtsusega otsuses tegi Riigikohus ümberklassifitseerimise otsuse,³⁸ tühistas seadusest

32 RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p 14.

33 K. Relve. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnaasjades. – Juridica 2004/I, lk 26.

34 A. T. Kliimann. Õiguskord. Tartu 1939, lk 230.

35 Vt näiteks RKÜKo 19.04.2004, 3-3-1-46-03 p 31; RKHKo 15.10.2009, 3-3-1-57-09 p 11; RKHKm 07.05.2003, 3-3-31-03 p 19.

36 M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus 201, lk 369.

37 Vt näiteks RKHKo 19.06.2009, 3-3-1-27-09; RKHKo 15.10.2009, 3-3-1-57-09.

38 RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10.

tuleneva määruse vormi ja asus kohe ka otsustuse vastavust haldusakti õiguspärasusele kontrollima. Määruse haldusaktiks klassifitseerimiseks võib leida küll aktsepteeritavaid argumente, kuid ei saa eeldadagi, et see vastaks haldusakti nõuetele.

Vastupidine on näide Riigikohtu lahendis,³⁹ kus Tallinna Kesklinna Valitsus ja Kesklinna vanem võtsid vastu kauplemiskoha tasumäärade kehtestamiseks korralduse, kuid materiaalses mõttes tunnistas Riigikohus selle otsuse üldaktiks olevaks, mistõttu ületati nende kehtestamisel pädevusnorme.

Järelikult Riigikohtu selline õigusaktide ümberklassifitseerimine ei loo positiivseid tagajärgi, kuna järgnev õigusakti õiguspärasuse kontroll toob igal juhul kaasa selle mittevastavuse seadusega esitatud nõuetele. Kui õigusakt on vastu võetud ühes materiaalses vormis, siis ka selle formaalne õiguspärasus ei saa vastata teistsugusele käsitlemisele, välja arvatud juhud, kui erinormidega on menetlusnormid eraldi sätestatud. Haldusmenetluse seaduses toodud õigusaktidele sätestatud nõuete kontrolli saab kohaldada vaid siis, kui õigusakti pärast selle vastu võtmist ümber ei klassifitseerita.

1.5. Vahekokkuvõte

Tänapäeva avalik haldus on muutunud väga keeruliseks ning avaliku võimu otsuste määratlemisel on tekkinud probleemid nii struktuurilisel piiritlemisel kui ka liigitamisel, samuti õigusliku siduvuse küsimused. See on omakorda kaasa toonud selle, et mitmed avaliku võimu otsustused ei sobi üldse või ei sobi piisavalt hästi traditsioonilisse õigusaktide eristamise skeemi, milleks on haldusakt või üldakt.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on rõhutanud, et Riigikohus ei saa akti liigi määramisel lähtuda üksnes volitusnormi tekstis väljendatud seadusandja eelistusest, vaid peab hindama akti liiki selle sisu järgi. Samuti on kohus juhtinud tähelepanu sellele, et seadusandja ei või oma suva järgi otsustada akti liigi üle, sest sellest sõltub isiku õiguste kaitse.⁴⁰ Kuigi mitmes kohtuotsuses on käsitletud loodusobjekti kaitse alla võtmise otsustust kui üldkorraldust, siis viimati Riigikohus⁴¹ tunnistas: „Kuigi LKS § 10 lõike 1 alusel tehtav otsustus on materiaalses tähenduses käsitatav haldusaktina, ei saa eitada, et nimetatud akt on oma konkreetsusastmelt lähedane õigustloovatele aktidele“. See viitab taas sellele, et

39 RKPKo 10.04.2002, 3-4-1-4-02, p 13.

40 RKPKm 22.11.2010, 3-4-1-6-10, p 43.

41 RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 22.

tegelikult ei pruugigi olla võimalik õigusakti materiaalselt üheselt liigitada.

Eelnevalt vaagitud kriteeriumite põhjal võib teha kokkuvõtte, et loodusobjekti kaitse alla võtmise otsustuse vormi määramine ei ole ühene. Osaliselt võib olla tegemist üldkorraldusega, mis on suunatud asja kasutamise avalik-õiguslikule regulatsioonile. Õigusakti regulatsiooni üksikjuhtum on määratletud konkreetse ja individualiseeritud asja kaudu – kinnistu. Adressaadid on üldiste tunnuste alusel kindlaks määratavad, nende ring on avatud ja võib ajas muutuda. Samuti kehtestatakse üldkorraldused kindlaks määramata ajaks. Enam tekib siin aga küsitavus üksikjuhtumi osas – üksikjuhtumiks on loodusobjekti kaitse alla võtmise otsustust raske kvalifitseerida ja paljuski on normid üldkohustuslikud.

Riigikohus on öelnud:⁴² „Õigusaktide andmisel on aga osal juhtudel normatiivse regulatsiooni ning individuaalse ettekirjutuse range eristamine komplitseeritud ega pruugi vastata regulatsiooni ökonoomsuse põhimõttele. Seaduse regulatsioon, mis näeb ette sellise õigustloova akti andmise, millest tuleneb vahetult isiku subjektiivsete õiguste ja vabaduste riive, ei ole vältimatult põhiseadusvastane. Määrav on siinjuures küsimus, kas õigustloova aktiga konkreetse isiku subjektiivsete õiguste riivet kehtestades on isikule piisavalt tagatud PS §-st 14 tulenev põhiõigus korraldusele ja menetlusele, samuti see, kas isikule on tagatud PS §-st 15 tulenev õigus vaidlustada kohtus tema suhtes kehtestatud piiranguid. [...] Siinkohal tuleb märkida, et seadusandja võib ka juhul, kui akti liigiks on valitud määrus, näha erinormidega ette täiendavad akti andmise menetlus- või vaidlustamisreeglid, mis üldiselt on omased teistsugusele akti liigile ja isiku õiguste kaitse seisukohalt konkreetset juhul vajalikud.“ Seega tõdeb ka kohus, et materiaalse ja formaalse õiguse kooskõla tagamine ei ole antud juhul lihtne ja ka teistsuguste lahenduste pakkumine on võimalik.

Kui vaadata täna kehtivat praktikat, siis Vabariigi Valitsuse korraldused, mis võiks olla üheks võimalikuks üksikakti väljundiks, on antud peamiselt väga konkreetsete üksikjuhtumite jaoks, nagu näiteks ametisse nimetamine/vabastamine, komisjonide moodustamine, ühekordne raha eraldamine, asutuse moodustamine, nõusoleku andmine jne. Samuti ei nähtu ka neist põhjendusi ega muid üksikaktile iseloomulikke vormistusnõudeid. Valitsuse korraldusele⁴³ lisatakse eraldi juurde seletuskiri ning vormistus sarnaneb pigem määruse kui üksikaktiga.

LKS § 10 lõige 1 on erisäte Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 27 lõike 1 ja HMS § 88

42 RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 23, 24.

43 Vt eelnõude infosüsteemi EIS – kättesaadav arvutivõrgust <http://eelvoud.valitsus.ee/main#cBviz4fR>

suhtes, kuna kohustab kehtestama määruse, mille sisu vastab üldkorralduse tunnustele. Loodusobjektidel kehtivaid nõudeid täitma kohustatud subjektide ring ei piirdu ainult ala kinnistute omanike ja valdajatega, vaid puudutab kõiki isikuid, kes satuvad sellele territooriumile. Seega on LKS § 10 lõike 1 alusel antavatel määrustel vähemalt osaliselt ka õigustloovatele aktidele omane üldine ja abstraktne iseloom.

Põhiõiguspärasuse võib tagada ka üldnõuetele lisaks täiendavate menetlusreeglite kehtestamisega. Järelikult on vaja teha kindlaks, kas on võimalik tagada määruse formaalne õiguspära määrusele mitteomaste menetlusnormidega.

2. VÕIMUDE LAHUSUSE PRINTSIIP

2.1. Seadusandja ja täitevvõimu pädevus ning kohtuvõimu ülesanded

Põhiseaduses on võimude lahususe põhimõtte sätestatud §-s 4 koosmõjus §-ga 14 – Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel, kelle vahel on jaotatud seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim. Võimude lahusus ei tähenda võimude paljusust. Küsimus seisneb riigivõimu kui terviku erinevates tahkudes ja nendevahelistes suhetes.⁴⁴ Me ei saa rääkida absoluutsest funktsioonide lahusussüsteemist.

Kõige enam tekib probleeme seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu suhetes.⁴⁵ Kuna üks ja sama asutus või organ tegeleb ülesannetega teiste põhifunktsioonide alalt, siis on riigi- ning haldusõigusteaduses hakatud õiguskorra põhifunktsioone, organeid ja nende akte käsitlema kahes erinevas tähenduses: materiaalses ning formaalses. Kui seadusandlus-, haldus- ja kohtufunktsiooni käsitleda ainuüksi struktuuri ning sisetunnuste alusel, on tegemist funktsiooniga materiaalses ja objektiivses mõttes. Kui aga õiguskorra alusel lähtuda vaid funktsiooni teostavast organist, mis oma põhifunktsiooni kõrval täidab ühtlasi teistele kuuluvaid ülesandeid, siis käsitletakse vastava organi materiaalselt mõistetud funktsioone selle organi funktsioonidena formaalses ja subjektiivses mõttes.⁴⁶ Järelikult formaalselt mõistetud funktsioon pole midagi muud, kui vastava organi kõik materiaalselt mõistetud funktsioonid kokku. Kuigi võimude lahususe tingimustes on õiguskorra põhifunktsioonide realiseerimise käigus nende põimumine paratamatu, tuleks seda tasakaalustamise huvides siiski tagasihoidlikult teha, tõepoolest vaid hädavajaduse korral.

Siinjuures on heaks näiteks Riigikohtu 31. mai 2011. a otsus.⁴⁷ Madis Ernits järeldab oma raamatus Riigikohtu praktika pinnalt, et Riigikohus on võtnud endale ainupädevuse klassifitseerida täitevvõimu õigusakte õiguspäraselt määruseks või üldkorralduseks.⁴⁸ Õiguskindluse seisukohast peaks olema täitevvõimu tegevusvormi määramine siiski Riigikogu pädevuses.

Riigikohtu üldkogu on märkinud, et demokraatlikus õigusriigis ei saa volitusnorm olla üldist

44 R. Maruste, E.-J. Truuväli. Teooria ja praktika probleeme seonduvalt põhiseaduslikkuse järelevalvega. *Juridica* 1995/VII, lk 306.

45 K. Merusk. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn Juura 1998, lk 21.

46 H. Schneider. Kohus lahusvõimude süsteemis – *Juridica* 1999/IX, lk 418.

47 RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10.

48 M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus. 2011, lk 372.

laadi. Riigikohus on öelnud: „Täitevvõimule võib seadusandja edasi volitada üksnes nende piirangute rakendamise seisukohalt ebaoluliste küsimuste reguleerimise. Täitevvõimule ei või anda pädevust kehtestada seadusega võrreldes ulatuslikumaid piiranguid. Üldkogu möönab siiski, et vähem intensiivseid piiranguid võib täitevvõim kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel ka määrusega.“⁴⁹ Taolise delegeerimise eesmärgiks võib olla ka seadusandja töökoormuse vähendamine. Määruse andmise üldreegel tuleneb PS §-dest 3, § 87 p-d 3 ja 6 ning § 94 lg 2. Õigusriigile omastest põhimõtetest lähtuvalt saavad nii Vabariigi Valitsus kui ka ministrid anda *intra legem* määrusi. Imperatiivse iseloomuga delegatsiooninormid kohustavad organeid ja ametnikke määrusi andma. Õiguslikult korrektne ning põhiseadusega kooskõlas on volitusnormis määruse kui õigusakti vormi selgesõnaline nimetamine. Õigusriigis on määruse ülesandeks seadusega kehtestatud õigusnormide konkretiseerimine ja rakendamine.⁵⁰

Professorid Maruste ja Truuväli on öelnud võimude lahususe kohta, et põhiseadus deklareerib üldsätetes küll lahusvõimude tasakaalusüsteemi rakendamist, kuid tasakaalustamise sisuline õiguslik mehhanism on puudulik. „Selle juhuslikkuse, vastutamatuse ja kogu vastava regulatsiooni lünklikkuse tõttu kumavad meil läbi hoopis otsesed suundumused valdavussüsteemi poole, kus võimuteostajad sõltuvad ühest kesksest organist.“⁵¹ Seda suundumust on märgata olnud nii seaduseandja kui ka täidesaatvate organite tegevuses. Juba Riigikogu pädevus näitab, et temast on saanud mitte üksnes seaduseandja, vaid ka kõrgem riigivõimu teostaja. Täidesaatev võim on aga omakorda laiendanud normiloomingut ja haldusaparaati.

Põhiseadus ja sellega kooskõlas vastu võetud seadused ning muud õigusaktid peavad looma korrapära ja stabiilsuse ühiskonnas. Kui seadusandja siiski peab vajalikuks anda seaduse detailiseerimine üle haldusele, siis see seaduse regulatiivsuse kaotus tuleks kompenseerida detailse delegatsiooninormiga,⁵² s.t seadusandja peab delegatsiooninormis üksikasjalikult ära näitama reguleerimiseseme ning ka reguleerimisulatus. Loodusobjektide kaitse alla võtmisel nägi seadusandja kuni 31. maini 2011. a ette, et see otsustus võetakse vastu määrusega. Seadusandja on sätestanud looduskaitseseaduses kõik piirangud, mis kaitsealal üldiselt kehtivad, kuid mida täitevvõim võib oma määrusega leevendada, sõltuvalt ala kaitse vajadustest. Seega oli seadusandja väga täpselt määratlenud loodusobjekti kaitse alla võtmise

49 RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 160.

50 K. Merusk. Kehtiv õigus ja õigusaktide teooria põhiküsimusi. Avatud Eesti Fond 1995, lk 16.

51 R. Maruste, E-J. Truuväli. Teooria ja praktika probleeme seonduvalt põhiseaduslikkuse järelevalvega. – Juridica 1995/VII, lk 305.

52 I. Lillo. Täitevvõimule delegeeritud seadusandlus. – Juridica 2000/X, lk 640.

otsustuse vormi ja ka kõik põhiõiguste võimalikud riived. Riigikohtu otsusest võib aga järeldada, et probleeme on formaalse õiguspärasusega. Nii normiloojatele, realiseerijatele kui ka järelevalve teostajatele on oluline terviku tunnetus.

2.2. Tegevusvormi valik lähtudes mõistlikkuse ja otstarbekuse printsiibist

Parlamenti iseloomustab eelkõige lähtumine otstarbekohasusest, samal ajal kui kohus lähtub oma tegevuses seaduslikkuse ehk õiguse ülimuslikkuse põhimõttest ning juriidilisest argumentatsioonist.⁵³ Rait Maruste on kirjutanud, et parlament lähtub oma tegevuses tavaliselt kõigepealt oma valijaskonna huvidest, kuid mõistagi teisteski teguritest, sealhulgas seaduslikkuse kriteeriumist, sise- ja välispoliitilisest kaalutlusest, mis kõik aga on siiski kokkuvõetav lähtumisena ennekõike otstarbekohasusest. Parlamendi kui poliitilise organi võim on laiem kui kohtu võim. Kuigi mõlemad on seotud põhiseaduse, välislepingute ja seadustega, on parlamendil õigus alkatada viimaste muutmist. Parlament võib otsustada põhimõtteliselt kõige üle, mida ta vajalikuks peab. Kohtuotsuse puhul ei või aga otstarbekuse tunnus saada määravaks teguriks ega olla ainukeseks või peamiseks põhjenduseks. Kui see nii oleks, siis võtaks kohus üle parlamendi funktsiooni.⁵⁴ Kohtul ei ole selleks aga ei konstitutsioonilist õigustust, vajalikku demokraatlikku legitiimsust ja vastutust ega adekvaatseks otsustamiseks vajalikku informatsiooni ja analüüsi. Järelikult ei saa kohus olla selleks organiks, kes tõekindlalt saaks määrata tegevusvormi liigi.

Riigikohus on otstarbekohasuse kohta öelnud järgmist:⁵⁵ „Riigikohus kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohus ei pea hindama seaduses väljenduvat poliitilist tahet ja otstarbekohasust, vaid õigusakti vastavust põhiseaduse sättele ja mõttele. Seejuures järgib kohus tava sekkuda seadusandja suveräänsesse tegevusse vaid siis, kui seaduses sätestatud õiguste ja vabaduste piirangud pole demokraatlikus ühiskonnas vajalikud või moonutavad piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.“

On selge, et seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegerida täitevvõimule. Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid.⁵⁶ Seadus peab seega andma raamid, kus sees täitevvõim sätteid täpsustab. Rait Maruste on juba 1994. aastal ette heitnud täitevvõimu

53 R. Järvamägi. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu mõju seadusandjale. – Juridica 2006/VI, lk 414.

54 R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. – Juura 2004, lk 156.

55 RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 16.

56 RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p 24.

vohamist aina uute haldusaktide piiritu produtseerimise näol,⁵⁷ mis on tõestuseks, et haldusakti andmisel peab samuti olema kaalukas vajadus. Seega peaks põhiõiguste piiranguid siiski ennekõike sätestama seadusandja ja vaid nende täpsustamise võib jätta täitevvõimule.

Seadusandlus ei ole enam piiritletud ühe kindla meetodiga, andmaks õigussüsteemile väga kitsad piirid.⁵⁸ Nagu eelpool leidsin, ei ole võimalik materiaalsest tähendusest lähtuvalt tõmmata konkreetset joont määruse ja üldkorralduse vahele. Riigikohus on öelnud:⁵⁹ „Määruse andmine ei ole kohane juhul, kui üldkorraldus on õigustloovatest aktidest oluliselt konkreetsem.“ Järelikult tuleb tegevusvormi valikul kasutada muid kriteeriume, millest üheks võiks olla ka otstarbekus. Kes teaks aga paremini, kuidas on otstarbekam, kui mitte seadusandja või täitevvõimu esindaja. Seega peaks ka kohus olema seotud seadusandja poolt kehtestatud õigusega.

Eelnevatest seisukohadest tulenevalt võib teha kokkuvõtte, et põhiõiguste seisukohalt lähtuvalt peaks materiaalses mõttes olema määrus primaarne ja haldusakt kitsamas mõttes saab olla vaid see, mis määrus ei ole. Õigusnormi hierarhiast lähtudes tuleks aktide piiritlemisel positiivselt määratleda õigusnormi hierarhias kõrgemal astmel seisev akt, see tähendab kõigepealt põhiseadus, seejärel seadus, siis määrus ja alles seejärel haldusakt. Järelikult on määruse mõiste võrreldes haldusaktiga kitsamas tähenduses primaarne. Määruse mõiste tuleb määratleda positiivselt, mitte negatiivselt läbi HMS § 51 tõlgenduse.⁶⁰

Määrusandluse jaoks peab eksisteerima kindel volitus, et ei oleks rikutud võimude lahususe printsiipi. Legislatiivorgan ütleb, kas ja millises mahus on täitevorganid pädevad materiaalseid õiguseeskirju välja andma. Määrus on õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud pädev haldusorgan.

Omandikitsendused tulenevad PS § 32 lõike 2 teisest ja kolmandast lausest. Põhiseaduse § 32 lõike 2 teine lause märgib vaid, et kitsendused sätestab seadus, seadmata kitsenduste kehtestamiseks muid tingimusi. Omandikitsenduste teostamiseks on formaalse eeldusena vajalik seadus, mis näeb ette vastava varalise seisundi kitsenduse. Materiaalseid eeldusi PS § 32 lõike 2 teine lause ei sätesta. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on

57 R. Maruste, H. Schneider. Võimude lahusus teoreetilised lähtekohad ja mõned praktilised probleemid Eestis. – *Juridica* 1994/III, 65.

58 H. Kelsen. *Introduction to the problems of legal theory*. Clarendon Press: Oxford 1992, lk 45.

59 RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 24.

60 M. Ernits. *Põhiõigused, demokraatia, õigusriik*. Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 362.

leidnud 2004. aastal: „Kuna Põhiseaduse § 32 teises lõikes pole nimetatud eesmäärke, mis õigustavad omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise piiramist, siis saab selle põhiõiguse piiramise puhul olla seaduspäraseks seadusandja iga eesmärk, mis pole Põhiseadusega vastuolus.“⁶¹ Antud juhul ongi seadusandja teinud selle otsustuse – kirjeldanud piirangud seadusega ja andnud haldusorganile õiguse neid vastavalt vajadusele leevendada.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on andnud põhiseaduse §-dele 3 ja 13 tõlgenduse, et kõik põhiõiguste ja riigikorralduse seisukohalt olulised otsused peab langetama seadusandja.⁶² Seega on Riigikohus ühelt poolt seisukohal, et põhiõigusi tohib piirata vaid seaduse alusel või väga konkreetsete volitusnormide korral ka täitevvõimu aktiga. Teisalt ei pea kohus mõistlikuks kontrollida kõikide loodusobjektide kaitse alla võtmise otsustuste õiguspärasust põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses. Järelikult on vaja leida vahepealne lahendus.

Riigikohus on akti klassifitseerimisel haldusaktiks kitsamas tähenduses toonud välja mõistlikkuse kriteeriumi: „Sellise akti õiguspärasuse kontrolli võimaldamine üksnes põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses oleks ebamõistlik.“⁶³ Sarnaselt on halduskolleegium öelnud Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud Piritajõe oru maastikukaitseala kaitse-eeskirja õiguslikku olemust analüüsides, et hoolimata puudutatud isikute suurest ringist ei ole mõistlik antud juhul lahendada õigustloovate aktide õiguspärasuse kontrolli põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses.⁶⁴ Seega, kui jätkata loodusobjekti kaitse alla võtmist määruse ehk õigustloova aktiga oleks mõistlik kontrollida selle õiguspärasust halduskohtumenetluses.

2.3. Seadusandja tegevuse kontroll

Põhiseadusvastasuse kindlaks tegemise pädevus on põhiseaduse § 149 lõike 3 teise lause ja § 152 lõike 2 kohaselt ainult Riigikohtul. Põhiõigused ja vabadused jääksid vaid kirjapandud lauseteks, kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohus poleks volitatud tuvastama, kas seadusandja tegevus on kooskõlas põhiseaduse sätte ja mõttega.⁶⁵ Põhiseaduse § 146 sätestab kohtuvõimu tegevuse aluspõhimõtted, mille kohaselt mõistab kohus õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega. Peale selle kujutab PS § 146 üldise riigivõimu seaduslikkuse

61 RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p. 27.

62 RKPJKm 22.12.2009, 3-4-1-16-09, p. 35.

63 RKHKm 13.02.2008, 3-3-1-95-07, p. 11.

64 RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p. 18.

65 E.-J. Truuväli. Eesti Vabariigi põhiseadus: Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura, lk 624.

põhimõtte konkretiseeringut.⁶⁶ Uno Lõhmus on märkinud PS §-st 146 tuleneva põhimõtte kohta, et kohtunik mõistab õigust, lähtudes demokraatlike protsesside kaudu jõustatud õigusaktidest.⁶⁷

Alexy on välja toonud olulise võrdluse proportsionaalsuse põhimõtte rakendamisel, kui vaadelda seadusandja kontrolli põhiõigusliku mõõdupuu abil. Iga otsus, mis langetatakse, ei puuduta vaid kodaniku õigusi, vaid see näitab ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu ja demokraatlikult legitimeeritud seadusandja kompetentside jaotust, sest ka viimasel on omad kaalutlused ja argumendid.⁶⁸ Seega on tegemist põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu ja parlamendi tegevuste konkurentsiga. Selle probleemi lahendamisel mängivad olulist rolli nii need põhjused, mis kõnelevad selle kasuks, et jätta otsustamisõigus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtule, kui ka need põhjused, mis kõnelevad otsustamisõiguse parlamendile jätmise kasuks.

Põhiseaduslikkuse järelevalve otsusel on kahtlemata osaliselt ka seadusandlik mõju. Õigustloova sätte tühistamisel astub konstitutsioonikohus seadusandja asemele ning kasutab õigust, mis olemuslikult kuulub põhiseaduslikkuse järelevalve juurde. Öeldakse, et konstitutsioonikohus on põhiseaduse mõtte väljaütleja.⁶⁹

Kohtuotsus peab olema piisavalt selge ning asjaosalistele arusaadav, kuid samas, kuna see on oluliseks konstitutsiooniõiguse allikaks, peab see sisaldama seisukohtade argumenteerimist ning põhjalikku õiguslikku analüüsi. Juba jõustunud õigusakti põhiseadusvastasuse tuvastamisel kohtuotsuse põhjendavas osas tunnistab Riigikohus oma otsuse resolutsioonis õigusakti täielikult või osaliselt kehtetuks. Õigusakti kehtetuks tunnistamise asemel võib konstitutsioonikohtu otsus sisaldada ka siduvaid tõlgendusi. Järelikult võib kohus õigusnormi jätta kehtima ning esitab vaid õige viisi, kuidas edaspidi tuleb seda normi põhiseadusega vastuolu vältimiseks tõlgendada. Lisaks siduvatele tõlgendustele võib konstitutsioonikohus ühe variandina anda õiguslikke korraldusi seadusandja edasise käitumise kohta.⁷⁰ Õiguslikud korraldused eeldavad alati seadusandja poolset aktiivset tegutsemist, õiguskorra muutmist, kuid kohus on hoidunud konkreetsete normide ettekirjutamisest.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu ja seadusandja vahel peaks olema koostöö.

66 M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 372.

67 E.-J. Truuväli. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura. Tartu 2002, lk 612.

68 R. Alexy. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – Juridica 2001/I, lk 12.

69 R. Järvamägi. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu mõju seadusandjale. – Juridica 2006/VI, lk 415.

70 R. Järvamägi. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu mõju seadusandjale. – Juridica 2006/VI, lk 417.

Kohtulahendites sisalduvad erandliku iseloomuga käitumisjuhised on siiski ka seadusandjale hädavajalikud ning neid tuleks ka sellisena käsitleda. Sellest tulenevalt kindlustab konstitutsioonikohus selle, et põhiõigused ja vabadused on poliitilises elus iseseisvad tegurid, mis küll mõjutavad poliitikat, ent mida poliitika ei mõjuta

Põhiseaduse § 152 lõike 1 kohaselt jätab kohus kohtuasja lahendamisel kohaldamata mis tahes seaduse või muu õigusakti, kui see on vastuolus põhiseadusega. Selle sätte kitsendavat tõlgendamist, see tähendab selle mittelaiendamist halduse üksikaktidele, õigustavad õiguskindluse ja võimude lahususe põhimõte. Haldusakti kohaldamata jätmine tähendaks juba langetatud otsuse ümbervaatamist, sisuliselt haldusakti tühisust.⁷¹ Eesti põhiseaduse kommenteerijad on samuti seisukohal, et laiemas tähenduses on õigusaktiks võimalik lugeda küll iga akti, mis kehtestab vähemalt ühe, kasvõi individuaalse normi, kuid PS § 152 lg-s 1 on silmas peetud õigusakti kitsamas mõttes, ning see hõlmab vaid õigustloovaid akte materiaalses mõttes.

Loodusobjekti kaitse alla võtmise otsustuse puhul on kohus käitunud akti liigi määratlemisel vastuoluliselt – esmalt tunnistas otsustuse materiaalses mõttes haldusaktiks,⁷² kuid põhiseaduslikkuse järelevalve kontrollis menetles seda kui üldakti. Riigikohus tõi välja, et LKS §-s 9 ette nähtud erikord ei kompenseeri määruse menetluse puudujääke üksikisiku õiguste kaitseks. Sellest võib järeldada, et põhiseaduse vastane on pigem LKS § 9, mitte LKS § 10 lg 1, mis sätestab vaid loodusobjekti kaitse alla võtmise otsustuse tegevusvormiks määruse.

71 I. Pilving. Haldusakti siduvus. Tartu Ülikooli Kirjastus 2006, lk 101.

72 RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p 21.

3. PÕHIÕIGUSTE KAITSE MÄÄRUSANDLUSE MENETLUSES

3.1. Otsustuse vastavus kehtivale seadusele ja põhiseadusele

Põhiõiguse kaitseala riive ei tähenda automaatselt, et tegemist oleks põhiõiguse rikkumisega. Mitte iga riive ei ole rikkumine. Et tuvastada, kas riive näol on ühtlasi tegemist ka rikkumisega, tuleb kindlaks teha, kas riivet on võimalik õigustada.

Põhiseaduse § 11 lubab õigusi ja vabadusi piirata (põhiõigusi riivata) ainult kolmel tingimusel:

- õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega;
- piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud;
- piirangud ei tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

Põhiseadusega kooskõlas olemise kriteerium nõuab, et põhiõigusi riivavad aktid oleksid kooskõlas kõigi põhiseaduse normidega. Need peavad olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseaduspärased. Formaalne kaitse tähendab põhiõiguse kandja õigust sellele, et kõik tema põhiõiguste riived vastaksid põhiseaduse kõigile pädevus-, menetlus- ja vormieeskirjadele. Pädevusnõue eeldab, et õigusakti andja on selleks volitatud nii ruumiliselt kui ka esemeliselt.⁷³ Käesoleva töö uurimise eesmärgiks on pädevusnõuetega kooskõlas, nagu selgus eelmises peatükis.

Menetluse põhiseaduspärasus tähendab seda, et õigusakt tuleb vastu võtta kindlate üksteisele järgnevate toimingute kaudu.⁷⁴ Peamiselt reguleerib menetlust haldusmenetluse seadus. Määruste menetlust reguleerivad lisaks „Vabariigi Valitsuse seadus“, „Vabariigi Valitsuse reglement“, „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“. Vastava õigusakti kohaldamine sõltub tegevusvormi liigist. Kuid nagu kohtud on leidnud, ei ole kindlale õigusakti liigile omased menetlusnormid alati piisavad ja sobilikud. Loodusobjekti kaitse alla võtmisel on seadusandja näinud ette eriseadusega vastavad menetlusnormid, kuid kohus on teinud kindlaks, et ka need pole piisavad.

Põhiseadus sätestab kaks olulist formaalset eeldust: määratuse ja olulisuse põhimõtte. Neist

⁷³ M. Merusk. Kehtiv õigus ja õigusaktide teooria põhiküsimusi. Avatud Eesti Fond. 1995, lk 24.

⁷⁴ E. Ernits. Konkreetne normikontroll de lege lata ja de lege ferenda. – Juridica 2001/VIII, lk 587.

esimene tuleneb PS § 13 lõikest 2, mille kohaselt kaitseb seadus igäüht riigivõimu omavoli eest ja mis tähendab: „Ebapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igäüht riigivõimu omavoli eest.“⁷⁵ Määratuse põhimõtte nõuab, et õigusaktid oleksid sõnastatud sedavõrd selgelt, et üksikisikul oleks võimalik haldusorganite käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada. Kui need nõuded ei ole täidetud, on seadus vastuolus määratuse põhimõttega ja seega formaalselt põhiseadusvastane. Olulisuse põhimõtte ehk parlamendireservatsioon tuleneb PS § 3 lõige 1 lausest 1. Põhiseaduse § 3 lõige 1 lause 1 keelab jätta täitevvõimu otsustada seda, mis on oluline. Kui riigivõimu võib teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, siis peab seadusandja otsustama kõik olulised küsimused riigis.⁷⁶ Loodusobjekti kaitse alla võtmise otsustuses on enamus piiranguid ja menetlust seadusandja poolt sätestatud, haldusorganile on jäetud vaid teatud kaalutlusruum sõltuvalt kaitseväärtustest.

Materiaalne õiguspärasus tähendab, et õigusakti sisu peab vastama kehtivale õigusele. Õigusaktid on üles ehitatud hierarhilisele süsteemile, kus madalama õigusjõuga aktid peavad olema kooskõlas kõrgema õigusjõuga aktidega. Asjassepuutuva piirangupõhjuse leidmise menetlus sarnaneb mõnevõrra asjassepuutuva põhiõiguse leidmisega. Professor R. Alexy arvates vajavad laialt mõtestatud põhiõigused ulatuslikumaid piiranguid; samas kui kitsalt määratletud põhiõigused võivad olla sätestatud ka ilma reservatsioonita.⁷⁷ Kui seadusreservatsioon puudub, ei tähenda see, et seda põhiõigust piirata ei tohi. Ka ilma piiriklauslita tagatud põhiõigusi tohib piirata, kui selline piirang toetub kolmanda isiku kollideeruvale põhiõigusele või mõnele muule põhiseaduslikku järku õigusväärtusele.⁷⁸ Põhiseaduses sätestatud printsüübid on teineteise legitiimseks piirangupõhjuseks. Seega peab ilma seadusreservatsioonita põhiõigust riivava seaduse eesmärgiks olema kolmanda isiku põhiõiguse või mõne muu põhiseadusest tuleneva õigusväärtuse tagamine.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 9 lõige 1 sätestab, et kui kohus jõuab kohtuasja arutamisel järeldusele, et kohaldamisele kuuluv seadus või muu õigusakt on vastuolus põhiseadusega, tunnistab ta õigusakti põhiseadusvastaseks ja jätab selle kohaldamata. Säte on kohtuasja lahendamiseks otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks kaasust lahendades seaduse kehtetuse korral otsustama teisiti kui seaduse kehtivuse korral. Kohaldamata jätmine tähendab, et kohus ei arvesta otsuse tegemisel tema arvates

75 RKPKo 05.10.2000, 3-4-1-8-00, p 13.

76 M. Ernits. Konkreetne normikontroll de lege lata ja de lege ferenda. – Juridica 2001/VIII, lk 587.

77 R. Alexy. A Theory of Constitutional Rights. Oxford University Press 2002, lk 211.

78 M. Ernits. Konkreetne normikontroll de lege lata ja de lege ferenda. – Juridica 2001/VIII, lk 587.

põhiseadusvastast seadust, jättes selle sätte tähelepanuta. PJKS § 9 lõige 1 sätestab niisiis menetluse, mille korral langetab lihtkohus otsuse iseseisvalt, ootamata ära põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu lahendit. Vastavalt PJKS §-le 4 peab põhiseaduslikkuse järelevalvet algatada sooviv kohus esitama põhistatud taotluse või asjassepuutuva kohtuotsuse või -määruse. Taotlus selle kitsamas tähenduses ja põhjendus peavad olema sääraselt formuleeritud, et Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumil on nende alusel võimalik otsustada taotluse lubatavuse üle. Kui taotlust on vaja tõlgendada, tuleb välja selgitada taotluse esitanud lihtkohtu tegelik tahe.⁷⁹ Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi ja üldkogu otsused omandavad seadusjõu nende kuulutamisest, millest järeldeb, et kohus tohib ühte ja sama asja otsustada ainult üks kord.⁸⁰

Käesolevas töös uurimisesemeks olevas kohtuasjas sai kaebus alguse Riigikohtus halduskolleegiumist. Halduskolleegiumi hindas, et LKS § 10 lõige 1 võib olla vastuolus põhiseaduse § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega ning leidis, et kohtuasja lahendamine eeldab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse alusel küsimuse lahendamist. Tulenevalt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 3 lg 3 lahendab üldkogu Riigikohtu teiste kolleegiumite poolt üleantud asju, kui viimastel tekib põhjendatud kahtlus kohtuasja lahendamisel asjassepuutuva õigustloova akti põhiseadusele vastavuses. Üldkogu⁸¹ leidis, et LKS § 10 lõige 1 piirab intensiivselt isiku põhiõigust korraldusele ja menetlusele ning nii ulatuslikule piirangule ei ole õigustust. Loodusobjekti kaitse alla võtmine määruse vormis hinnati ebaproportsionaalseks piiranguks ja tekstiosa „määrusega“ tunnistati kehtetuks.

3.2. Õigusselguse põhimõtte tagamine

Vastavalt PS § 13 lg-le 2 kaitseb seadus igaüht riigivõimu omavoli eest. See tähendab, et seadus ei tohi olla umbmäärane. Riigivõimu omavoli on välistatud, kui seaduse adressaadil on seaduse teksti alusel võimalik piisava kindlusega selgusele jõuda, millist käitumist temalt oodatakse. See puudutab nii normi koosseisu kui ka õiguslikku tagajärge. Seda põhimõtet võib nimetada õigusselguse põhimõtteks.⁸² Ühe osana õigusselgusest tuleneb PS § 3 lg 2 ja § 108 seaduste avaldamise kohustus. Vabariigi Valituse seaduse §-d 29 ja 51 näevad ette sama põhimõtte ja regulatsiooni valitsuse ja ministri määrustele.

79 M. Ernits. Konkreetne normikontroll de lege lata ja de lege ferenda. – Juridica 2001/VIII, lk 581.

80 Vrd A.-T. Kliimann. Haldusprotsess. Tartu 1937, lk 308.

81 RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 30-31.

82 E.-J. Truuväli. Eesti Vabariigi põhiseadus: Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura. Tallinn 2002, lk 127.

Põhiseaduse § 87 p 6 ja § 94 lõigu 2 kohaselt annavad Vabariigi Valitsus ja ministrid määrusi seaduse alusel ja täitmiseks. Määrus on õigusakt, mille haldusorgan annab piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks, nagu sätestab haldusmenetluse seaduse § 88. Määrustel on seaduse sätete suhtes abistav (selgitav, täpsustav, konkretiseeriv, rakendav) funktsioon. Sellest tulenevalt on demokraatlikus süsteemis mõeldav täidesaatva võimu õigustloov tegevus vaid seadusandja õigusaktidega etteantud piires. Määrused on valitsuse ja ministrite poolt seaduse alusel ja nende täitmiseks vastu võetud õiguse allikad.

Kohus on mitmel korral analüüsinud loodusobjekti kaitse alla võtmise menetlusega seotud ebaselgeid asjaolusid, mis on saanud kriitika osaliseks ja põhjustanud määruse osalise tühistamise. Looduskaitseseaduse § 8 lg-s 3 sätestatud ekspertiisi olemuse ebaselgus on viinud Riigikohtu poolt Vabariigi Valitsuse määruse osalisele tühistamisele. Riigikohus⁸³ on märkinud: „[...] “Euroopa Liidu tähtsusega linnualad Eestis“ ei saa pidada LKS § 8 lõikes 3 nimetatud ekspertiisiks. Nimelt nähtub LKS §-st 8, et ekspertiis korraldatakse kaitse alla võtmise ettepaneku alusel ning lähtudes ettepanekus esitatud kaitse alla võtmise põhjendusest ja kavandatavate piirangute kirjeldusest. Nimetatud kirjutises ei ole viidatud võimalikule loodusobjekti kaitse alla võtmise ettepanekule, selle koostamise eesmärk on sõnastatud laiemalt – kaasa aidata linnuhoiualade väljavalimisele Eestis [...].“⁸⁴ Järelikult on kohus ekspertiisi olemust tõlgendanud kitsalt. Samas on Euroopa Kohus⁸⁵ pidanud valitsusvälise organisatsiooni Birdlife poolt koostatavad IBA (*Inventory of Important Bird Areas in the European Community*) nimekirja ja põhjendusi vägagi usaldusväärseks tõendiks loodusväärtuste ja ennekõike Natura 2000 linnualade olemasolu kohta. Seda seisukohta toetab teinegi Euroopa Kohtu otsus, kus on öeldud,⁸⁶ et Hispaania ei tohtinud kaitsealaks määramata jätta IBA ala. IBA alade selline väärtustamine on samas toonud kaasa palju arusaamatusi. Määrati need alad juba 1989. aastal, kui ei olnud veel paika pandud täpsed piiritlemise kriteeriumid ja nende kaitse rakendamiseks on direktiiv jätnud palju kaalutlusruumi.⁸⁷ Järelikult valitseb looduskaitseseaduses nimetatud ekspertiisi osas ebaselgus, kuna kohus ei ole pidanud IBA nimekirja põhjendusi vastavaks LKS § 8 lg 3. Seadusandja peaks sellest tulenevalt looduskaitseseadust täpsustama.

83 RKHKo 15.10.2009, 3-3-1-57-09, p 8.

84 *Ibid*, p. 16

85 E. Lopman. Kaitsealade moodustamise põhimõtted Euroopa looduskaitseõiguses ja selle siseriiklik järelevalve. – *Juridica* 2007/VII, lk 432.

86 Euroopa Kohtu 2. augusti 1993. aasta otsust kohtuasjas C-355/90: komisjon vs. Hispaania.

87 Beijen, B. A. The implementation of area protection provisions from European environmental directives in the Member States. *Utrecht Law Review*, volume 5, Issue 1, 2009, lk 104.

Looduskaitseseaduse § 10 lg 1 määratleb ära loodusobjekti kaitse alla võtmise volitusnormi. Eelmises peatükis toodud analüüsist selgus, et kui haldusorgan võtab otsuse vastu üldaktina, siis peab talle selleks olema seadusandja volitus. Looduskaitseseadus on Vabariigi Valitsusele andnud kaitseala ja hoiuala kaitse alla võtmiseks spetsiaaldelegatsiooni ning määranud tegevusvormiks määruse⁸⁸. Tegemist on *intra legem* määrusega. Kaitstavate loodusobjektide seaduses ei olnud otsustuse liik formaalõiguslikult määratud. Praktikas võeti ka siis kaitsealad kaitse alla Vabariigi Valitsuse määrusega. Seega on juba väga pikka aega võetud kaitstavad objektid kaitse alla määrusega, millega ollakse juba harjunud ja millest arusaamine on olnud lihtne, kuna kõik kohustused on selgelt üles loetud. Kui õigusakti kvalifitseerimine õigustloovaks aktiks või haldusaktiks on vaieldav, soodustab seadusandja selge otsus akti liigi kohta õiguskindlust ja -selgust. Seega on igal juhul vajalik, et seadus sätestaks haldusorgani tegevusvormi.

Looduskaitseseaduse § 11 sätestab ala kaitse alla võtmise otsuses sisalduvad osad ehk määratletud on Vabariigi Valitsuse pädevuse ulatus, mis tagab selle, et normi koosseis kõikides määrustes on sarnane ja täidetud.

Õiguse või vabaduse rikkumine põhiseaduse § 15 lg 1 lause 1 tähenduses ei pea olema ega saagi olla selge kohtusse pöördumisel. Kui omavalitus on koostanud määruse vaidlustamisviitega, siis sellest tulenevalt tekib isikul õigustatud ootus, et ta saab omi õigusi halduskohtus kaitsta. Tartu Halduskohus⁸⁹ on viitest hoolimata teinud teistsuguse otsuse – olgugi, et määrukses oli märgitud vaidlustamise võimalus, lükkas kohus isiku kaebuse tagasi põhjendusega, et tegemist on õigustloova aktiga, mille põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrolli teostab õiguskantsler. Õiguse rikkumise saab kindlaks teha aga ainult kohus. Piisav on, kui kaebuse või hagi esitaja rikkumist väidab, nimetades asjaolud, mis tema arvates õigusrikkumiseni viivad, ja õiguse, mida ta arvab rikutud olevat. Kaebuse või hagi põhjendusele esitatavad nõuded on erinevates protsessides erinevad. Kui vastaspool on avalik võim, peavad nõuded olema madalamad; kui eraisik, siis kõrgemad.⁹⁰

Õigusselguse põhimõtte nõuab, et õigusaktid oleksid sõnastatud piisavalt mõistetavalt ja selgelt, et üksikisikul oleks võimalik haldusorganite käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada. Kuna seadusandja sätestas LKS § 10 lg 1 volitusnormis *expressis verbis*,

⁸⁸ Looduskaitseseadus § 10 lg 1 sisaldas vastavalt volitust kuni 31. maini 2011. a, peale mida Riigikohus tekstiosa „määrusega“ tühistas.

⁸⁹ TrtHKm 30.11.2006, 3-06-2308.

⁹⁰ E-J. Truuväli. Eesti Vabariigi põhiseadus: Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura. Tallinn 2002, lk 138.

et haldusorgan peab andma määruse, ei saa õigusaktile kohaldada haldusakti kohta sätestatud. Volitusnorm on seadusandja korraldus anda seaduses sätestatud õigusakt ning täitevvõimul on kohustus volitusnormi täita, mis hõlmab ka kohustust järgida seadusandja ettekirjutust volitusnormi alusel antava õigusakti liigi kohta. LKS § 9 sätestab täiendavad nõuded avatud menetluse läbiviimiseks, mis peaks korvama isikute õigusi tagavate haldusakti andmise sätete kohaldamata jätmise. Lisaks tuleb LKS § 8 lõike 3 alusel korraldada loodusobjekti kaitse alla võtmise põhjendatuse ja kavandatavate piirangute otstarbekuse ekspertiis, LKS § 11 lõike 1 punkt 1 kohustab nimetama kaitse alla võtmise eesmärgi ning nagu määrusele kohane, tuleb lisada eelnõule ka seletuskiri. Lähtuvalt eeltoodust ei nõustu autor, et valitseks õigusselgusetus.

3.3. Õigus hea halduse tavale

PS § 14 kohustab riigivõimu põhiõigusi tagama ning garanteerib üldise õiguse korraldusele ja menetlusele. Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium nimetab seda õigust ühes lahendis koguni põhiõiguseks heale halduse tavale.⁹¹ Tõhusat õiguskaitset on Riigikohtu⁹² käsitlese kohaselt võimalik saavutada ka haldusmenetluses. Seega on eesmärk suunatud muuhulgas tõhusale haldusmenetlusele. Õigus heale haldusele on tunnustust leidnud ka Euroopa Kohtu praktikas.⁹³

Õigused korraldusele ja menetlusele väljendavad ideed, et õige menetlus aitab kaasa õige tulemuse saavutamisele. Üldise korraldus- ja menetluspõhiõiguse riive seisneb mitte midagi tegemises või liiga vähe tegemises. Riigivõimu kandja tegevusetuse korral võib piisata vaid ühest võimalikust õigusaktist või toimingust, mis kõrvaldaks õigusvastase olukorra. Seega on seadusandjal suur mänguruum õigusvastase olukorra kõrvaldamiseks. Põhiseaduse §-i 14 rakendaval kohtul on ainult siis võimalik jõuda ühele kindlale tulemusele, kui kõik muud lahendused oleksid põhiseadusega vastuolus. Alexy on selle sätte nimetanud protseduuriliseks põhiõiguste kaitseks, mis muutub tähtsaks eelkõige siis, kui materiaalne kaitse on võimatu või ainult osaliselt võimalik.⁹⁴

Määruse ja haldusakti andmise menetlus, formaalne õiguspärasus ja vaidlustamine on erinevad, kuna aktide olemus ja isikute õiguste kaitse vajadused on erinevad. Üldkorralduse

91 RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 23.

92 RKPJKo 08.10.2007, 3-4-1-15-07, p 19.

93 U. Lõhmus. Põhiõigused ja EL õiguse üldpõhimõtted: funktsioonid, kohaldamisala ja mõju. – Juridica 2011/IX, lk 642.

94 E.-J. Truuväli. Eesti Vabariigi põhiseadus: Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura. Tallinn 2002, lk 133.

andmine ei tohi olla suunatud isiku menetluslike õiguste ja kaebeõiguse ülemäärasele kitsendamisele. Samas on kohtud⁹⁵ märkinud, et seadusandja võib ka juhul, kui akti liigiks on valitud määrus, näha erinormidega ette täiendavad akti andmise menetlus- või vaidlustamisreeglid, mis üldiselt on omased teistsugusele akti liigile ja isiku õiguste kaitse seisukohalt konkreetsel juhul vajalikud.

Haldusmenetluse seaduse § 89 lg 2 kohaselt ei kohaldata määruse andmisel seaduse 1. osas (üldosas) sätestatud, v.a haldusmenetluse mõiste, haldusmenetluse põhimõtted ja avatud menetluse regulatsioon. Vabariigi Valitsuse määrused ja korraldused peavad vastama haldusmenetluse seaduse § 26 lg 2 sätestatud vorminõuetele. Vaatamata otsuse vormistamisele määrusega on võimalik tagada, et haldusorganid toimetaks haldusmenetluse seadusele kohaselt ja looduskaitseaduse erisätted võiks tagada isikute igakülgse kaasatuse ning avatud menetluse nõuded oleks täidetud.

Haldusakti andmisel on tegemist haldusmenetlusega (HMS § 2 lg 1), mis tähendab, et haldusorgan peab järgima seaduses toodud menetlusnorme. Kui isik leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, võib ta esitada vaide (HMS § 71 lg 1). Samas tuleb arvestada, et haldusakti kehtetuks tunnistamist ei saa nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist (HMS § 58). Sama põhimõte on kohaldatav ka haldusakti tühistamise nõude lahendamisel kohtus. Riigikohus on seda põhimõtet kasutanud, kuid leidnud, et antud juhul tuleb lugeda menetlusnõuete rikkumist oluliseks:⁹⁶ „[...] menetlusnõuete rikkumist tuleb praegusel juhul pidada oluliseks, kuna pole välistatud, et menetlusosalise nõuetekohasel kaasamisel ja ärakuulamisel oleks Vabariigi Valitsus võinud jõuda erinevale lõppotsusele.“ Riigikohtu praktika⁹⁷ põhjal hakkab tunduma, et ärakuulamisõiguse rikkumisele omistatakse teatud juhtudel rangemad tagajärjed ning sellest on kujunemas absoluutne menetlusviga. Samas on kohus otsuse põhjendavas osas välja toonud, et vaidlustajale oli teatatud, et tema kinnistul on väärtuslikud elupaigad, ta on sellele vastanud ja saanud ka tagasisidet. Kõne all olev ala kanti hiljem ka Euroopa Liidu tähtsusega Natura 2000 alade hulka. Kohus on nende asjaoludega arvestamata jätmist põhistanud, et kuna haldusakt peab vastama selle andmise ajal kehtivale õigusele (HMS § 54) ja faktilisele olukorrale, saab kohus tühistamisnõude raames haldusakti

95 RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 24.

96 RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 44.

97 Vt nt RKHKo 15.06.2011, 3-3-1-19-11; RKHKo 20.04.2011, 3-3-1-94-10; RKHKo 14.02.2011, 3-3-1-76-10; RKHKo 10.12.2010, 3-3-1-72-10.

hinnata üksnes akti andmise aja seisuga. Siin on vastuargumendiks menetlusökonoomia põhimõte. Kuna ala on arvatud Natura 2000 alaks, siis peab haldusorgan selle ala uuesti kaitse alla võtma, et tagada Euroopa Liidu loodusväärtusliku ala säilimine.

Vastavalt haldusmenetluse seaduse 3. peatükile on avatud menetlusele iseloomulik menetlusosaliste igakülge kaasatus, avalikkuse võimalus tutvuda õigusakti eelnõuga ja sellega seotud dokumentidega, esitada selle kohta ettepanekuid ja vastuväiteid ning osaleda avalikel aruteludel. Mida tõhusam on menetlus põhiõiguste tagamiseks, seda paremini realiseeruvad põhiõigused praktikas. Nagu eelnevalt selgus, ei ole avatud menetluse kohaldamine piiratud õigusakti liigiga, see tähendab, et pole vahet, kas tegemist on üld- või üksikaktiga. Järelikult on avatud menetlus kohane nii määrusele kui ka haldusaktile.

Kaitseala kaitse alla võtmise menetlust reguleerib looduskaitseseaduse 2. peatükk. Loodusobjekti kaitse alla võtmine saab alguse ettepanekust, mille tegemise õigus on igal inimesel. Sellele järgneb kaitse alla võtmise põhjendatuse ning kavandatavate piirangute otstarbekuse ekspertiis. Kaitse alla võtmise algatab Keskkonnaministeerium, kes peab ka tagama avalikkuse võimaluse loodusobjekti kaitse alla võtmise kohta arvamuse avaldamiseks ning arvamuse ära kuulamise. Kinnisasja omanikele ja kohalikule omavalitsusele tuleb kaitse alla võtmise menetluse alustamisest tähtkirjaga teada anda. Kaitse alla võtmise otsuse eelnõu tuleb avalikkusele tutvumiseks välja panna. Looduskaitseseaduse § 9 lg 7 sätestab ka avaliku väljapaneku minimaalse kestvuse. Väljapaneku ajal on võimalik esitada ettepanekuid ja vastuväiteid, millele tuleb kirjalikult vastata. Avalikule väljapanekule järgneb avalik arutelu. Kui avaliku väljapaneku või avaliku arutelu tulemusena muutuvad loodusobjekti kaitse alla võtmise otsuse põhiseisukohad, siis avaldatakse uus teade ja korraldatakse uus väljapanek ja arutelu. Kui võrrelda seda menetlust haldusmenetluse seaduse 3. peatükiga – menetlusosaliste igakülgne kaasatus, avalikkuse võimalus tutvuda õigusakti eelnõuga ja sellega seotud dokumentidega, esitada selle kohta ettepanekuid ja vastuväiteid ning osaleda avalikel aruteludel –, siis looduskaitseseaduse 2. peatükk seda kõike tagab.

Riigikohus⁹⁸ on ette heitnud, et hea halduse põhimõttega kooskõlas olevaks ei saa pidada menetluse läbiviimist menetlusosalise teadmata ja menetlusosalisega suhtlemata. Riigikohtu halduskolleegiumi praktika⁹⁹ kohaselt eeldab hea halduse põhimõte muu hulgas seda, et isikule tuleb anda mõistliku aja jooksul teavet teda puudutava asja menetlemise käigust ja

⁹⁸ RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 37.

⁹⁹ vt RKHKo 18.11.2004, 3-3-1-33-04, p 16; RKHKo 05.03.2007, 3-3-1-102-06, p 21.

selle asja lahendamist mõjutavatest haldusaktidest ning muud asjakohast teavet. Nõustun kohtu toodud seisukohaga. Kuna loodusobjekti kaitse alla võtmiseks võib kuluda mitmeid kuid ja mõnel juhul isegi aastaid, siis peab haldusorgan andma menetlusosalistele igakülgset infot menetluskäigu kohta. Seega vajaks looduskaitseseadus selles osas täiendamist.

Vaidlustamatus tugevdab õigusjõudu, mis tähendab, et puudutatud isikutel tekib kindlam alus loota, et õigusakt ja selle tagajärjed jäävad püsima ka tulevikus. Kuid isikud, keda otsustus otseselt ja koormavalt puudutab, peavad saama oma õigusi eelnevalt kaitsta. Järgnevalt analüüsibki autor vaidlustamisega seotud asjaolusid.

3.4. Tõhusa õiguskaitse tagamine

Üldaktide õiguspärasust on võimalik kontrollida üksnes Riigikohtul põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse korras. Isikul puudub seadusest tulenev õigus põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse vahetuks algatamiseks. Selline õigus on üksnes kohtutel, Vabariigi Presidendil, õiguskantsleril, Riigikogul ja kohaliku omavalitsuse volikogul (PSKJS § 4). Autor ei nõustu kohtu¹⁰⁰ seisukohaga, et kui otsustus on vastu võetud määrusega, ei ole isikutel, kelle õigusi see akt piirab, kohtupraktikat uurimata võimalik mõista akti peale halduskohtule kaebuse esitamise võimalust. Õiguskantsler on kohtule toodud vastuses väga õigesti märkinud, et täielikku selgust kohtusse pöördumise võimaluste kohta pole praktikas võimalik saavutada. „Samas, mis puudutab PS §-s 15 sätestatud põhiõigust, ei pruugi (juriidilise hariduseta) keskmiste võimetega isik kaebuse esitamise võimalikkusest aru saada. Samas on praktikas pea võimatu saavutada olukorda, kus täitevvõimu otsuse kohtus vaidlustamise tingimused ja kord on seaduse tekstis sedavõrd selged, et neist on kohtupraktikat uurimata võimalik aru saada. [...] Võimalikud ebakindlused, mis seostuvad võimalusega esitada hoiuala kaitse alla võtmise määruse peale kaebus halduskohtule, ei too kaasa vastuolu õigusselguse põhimõttega.“¹⁰¹ Kohtute poolt aktide ümberklassifitseerimine lisab sellele teadmatusale veel rohkem sisu, sest isegi kui haldusaktis on vaidlustamise viide, ei pruugi see õigus kohtu menetluses püsima jääda, kui kohus akti ümberklassifitseerib.

3.4.1. Otsustuse põhjendatus

Haldusakti põhjendamine on oluline selleks, et isik, kelle õigusi akt mõjutab, mõistaks, kas tema õigusi on kitsendatud seaduslikult ja kas ta saaks vajadusel oma õigusi kaitsta. Halduse üksikakti põhjendamine on otseselt seotud tõenditega, millele akti kehtestav organ või

100 RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 19.

101 RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 14.

ametiisik võib tugineda.

Halduse enesekontroll on saavutatav üksnes siis, kui haldusorgan teeb lõpliku otsuse haldusakti andmise või mitteandmise kohta just põhjenduse koostamisel. Haldusakti põhjenduses on aga esikohale tõstetud lihtsus, selgus, eesmärgipärasus ning arusaadavus. Faktiliste põhjuste puhul on tegemist haldusmenetluse käigus väljaselgitatud eluliste asjaoludega ning nendele antavate hinnangutega, mis on väljendatud haldusorgani seisukohast vaadatuna. Õiguslikud põhjused peavad selgitama haldusaktiga kehtestatud õiguslikku olukorda. Haldusakti sisu määrab kindlaks põhjenduse ulatuse, sest mida rängem on isiku õiguste ning vabaduste riive, seda põhjalikumalt peavad olema esitatud riive aluseks olnud faktilised ning õiguslikud asjaolud. Õiguslikele ning faktilistele motiividele lisaks võib põhjendus mõnikord sisaldada veel menetlusõiguslikke kaalutlusi, eriti neid, mis viisid faktiliste asjaolude väljaselgitamiseni.¹⁰²

Isiku õigusi piirava akti põhjendamine on oluline selleks, et isik mõistaks, miks ja millisel õiguslikul alusel otsus on tehtud ning kas otsus tehti seaduslikult. Teadmata akti andmise põhjuseid, on isikul raske argumenteeritult vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid. Põhjendamiskohustus täidab ka haldusorgani enesekontrolli eesmärgi¹⁰³ – kas otsustamisel on jõutud õigele seisukohale. Lisaks võimaldab põhjendamine halduskohtul haldusakti tõhusalt kontrollida. Sarnaselt on neid eesmärgi sisustanud ka Riigikohus.¹⁰⁴

Haldusakti põhjendamise eesmärgid on kokku võetud järgmiselt:¹⁰⁵

- haldusakti põhjendamine tagab selle, et haldus teeks sisult võimalikult õige ning õiglase otsuse;
- kirjeldada haldusakti andmise aluseks olevat faktilist ning õiguslikku olukorda, eesmärgiga anda adressaadile võimalus teha otsus selle kohta, kas ta nõustub põhjenduses toodud argumentidega või peab vajalikuks haldusakti või selle osa vaidlustamist;
- vajaduse korral saab halduskohtus hõlpsalt tuvastada haldusakti andmise aluseks olevad asjaolud.

Need põhimõtted on olemas ka haldusmenetluse seaduses, mille § 56 lg 1 sätestab haldusakti

102 A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. – Juridica 2001/VIII, lk 533.

103 A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus. Tartu 2004, lk 300.

104 vt RKHKo 22.05.2000, 3-3-1-14-00, p 5; RKHKo 28.10.2003, 3-3-1-66-03, p 18.

105 A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. Juridica 2001/VIII, lk 530.

põhjendamise kohustuse. Kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud (HMS § 56 lg 3). Otsusele lisatud põhjalikul argumentatsioonil on menetlusosalistele informatsiooni väärtus, mille tagajärjeks võib olla, et menetlusosalised ei reageeri nende suhtes tehtud negatiivsele otsusele niivõrd aktiivselt, kui halvasti põhjendatud otsusele.¹⁰⁶ Järelikult võib asjatundlikult koostatud põhjendustel olla oluline mõju nii otsustamise kiirusele kui ka protsessikuludele.

Haldusakti põhjenduses tuleb kirjeldada haldusakti andmise aluseks olevad faktilised ning õiguslikud argumendid (HMS § 56 lg 2) eesmärgiga anda isikule võimalus teha otsus selle kohta, kas ta nõustub põhjenduses toodud kirjeldusega või peab vajalikuks haldusakti või selle osa vaidlustamist. Põhjenduse maht on sealjuures sõltuvuses haldusmenetluse põhjalikkusest – mida ulatuslikum on diskretsiooniruum ning faktiline olukord, seda mahukam peaks põhjendus olema.¹⁰⁷ Riigikohtu halduskolleegium on üldjuhul pidanud akti tühistamise aluseks haldusakti nõuete kohaselt põhjendamata jätmist, mistõttu akti sisuline õiguspärasus ei ole kohtus kontrollitav.¹⁰⁸ Seadus ei kirjuta ette kindlaid vormeleid, kuidas sõnastada põhjendus ja mis selles täpselt peab sisalduma. Tähtis on eesmärgi saavutamine: põhjused peavad olema ratsionaalsed, arusaadavad ja kontrollitavad.¹⁰⁹

Haldusmenetluse seadus ei näe ette määruse põhjendamise nõudeid. Täpsemad nõuded määruse vormistamisele tulenevad Vabariigi Valitsuse määrusest „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“. Määruses esitatakse vaid määruse tekst ehk normid, põhjendused tuuakse eraldi dokumendis – seletuskirjas. Määruse seletuskirjale esitatavad nõuded¹¹⁰ ei ole sellised, mis on iseloomulikud haldusaktile. Määruse seletuskirja eesmärk on põhjendada eelnõu vastavust volitusnormile, eelnõu põhiseisukohti ja kaasnevaid muudatusi ning anda ülevaade määruse mõjust. Kusjuures nähakse ette, et seletuskiri on vajalik vaid määruse vastuvõtmiseks ning see ei ole otsuse lahutamatu osa, mistõttu seda ei avaldata koos määrusega.

Riigikohtu halduskolleegiumi¹¹¹ hinnangul „[...] ei saa haldusakti motiveeringuks pidada dokumenti, mida ei tehta teatavaks koos haldusakti endaga, vaid mis pannakse üles

¹⁰⁶ A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. *Juridica* 2001/VIII, lk 530.

¹⁰⁷ *Ibid*, lk 532.

¹⁰⁸ vt nt RKHKo 22.05.2000, 3-3-1-14-00, p 5; RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07, p 13; RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08, p 19; RKHKo 17.09.2008, 3-3-1-39-08, p 10.

¹⁰⁹ I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. – *Juridica* 2002/III, lk 140.

¹¹⁰ Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“.

¹¹¹ RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07, p 12.

haldusekandja kodulehele ilma, et sellele dokumendile oleks haldusaktis viidatud. Kui haldusakti adressaat ei näe haldusakti andmise põhjendusi selle andmise hetkel, siis ei ole tal efektiivselt ja argumenteeritult võimalik vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid.¹¹² Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud (HMS § 56 lg 1). Tänu elektroonilisele eelnõude kooskõlastuse süsteemile EIS on kõikidel võimalik seletuskirjale ligi pääseda, kuid selle olemasolule või leitavusele määruses ei viidata.

Kolleegiumi 19. märtsi 2002. a otsuses¹¹³ on kohus öelnud: „[...] faktilises motiveeringus peavad olema ära näidatud asjaolud, mis toovad kaasa akti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. Oluline on ka faktilise ja õigusliku motivatsiooni omavaheline loogiline sidumine, mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellesisulise haldusotsustuse tegemise.“ Riigikohus¹¹⁴ on leidnud, et hoiuala kaitse alla võtmise määruses ei nähtu õigusnormi, mis oleks sisuliseks aluseks aktis loetletud hoiualade kaitse alla võtmisele. Oleks tulnud märkida, milline LKS §-s 7 nimetatud alternatiividest konkreetsel juhul hoiualade kaitse alla võtmise tingis, ja seda koos asjakohaste selgitustega faktiliste asjaolude kohta.

Riigikohtu halduskolleegium leidis 15. oktoobri 2009. aasta otsuses,¹¹⁵ et piisavaks põhjenduseks hoiuala kaitse alla võtmisel ei saa pidada loetelu linnuliikidest, kelle kaitseks hoiuala moodustatakse, kui puuduvad põhjendused hoiuala piiride kohta, viited tõenditele nimetatud linnuliikide elamise kohta kaitse alla võetaval alal ning kaalutlused, millest haldusakti andmisel on lähtutud. Faktiliste asjaolude tõestuseks on vaja kas otsest kirjeldust või siis vähemalt viiteid dokumentidele (nt eksperthinnangud, loodusväärtuste asukohta näitavad kaardid jm), millest võiks selguda kaitstava objekti piiride põhjendused, selgitused, kus konkreetsed loodusväärtused asuvad, kaitsereežiimi valiku argumendid ja muud põhjendused. Seega on lisaks õigusliku aluse ebapiisavusele vaja täiendada ka akti faktilisi aluseid. Kõik see aga ei takista loodusobjekti kaitse alla võtmist määruse vormis. Nagu ka eelnevalt on autor välja toonud, võib eriseadusega täpsustada üldseaduste norme vastavas eriseaduses. Antud juhul on täiesti sobilik looduskaitseaduses sätestada täpsemad nõuded määruse seletuskirjale, mis tagaks haldusaktile iseloomuliku põhjendatuse.

112 RKHKo 05.11.2008, 3-3-1-49-08, p 11.

113 RKHKo 19.03.2002, 3-3-1-13-02, p 14.

114 RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 40.

115 RKHKo 15.10.2009, 3-3-1-57-09, p 12.

Looduskaitseseaduse §-i 11 on vaja täiendada uue lõikega, kus tuleb üles loetleda seletuskirja kohustuslik koosseis, et tagada otsustuse vastuvõtmise faktilised ja õiguslikud asjaolud ning nende loogiline seos.

Määruse seletuskiri ei ole määruse lahutamatuks osaks, mis tähendab, et seletuskirja ei avaldata koos määrusega. Järelikult peab seadusandja nägema ette seletuskirja olemasolust intensiivsema teavitamise, kui seda on vaid eelnõude kooskõlastamise infosüsteem. Üheks võimaluseks on looduskaitseseadusega näha ette konkreetne koht, kus kõik loodusobjektide kaitse alla võtmise otsustuste seletuskirjad võiksid olla kättesaadavad. Teise võimalusena võiks kaaluda õiguskaitse seisukohalt relevantsete põhjenduste avaldamist määruse lisana, mis on koos määrusega Riigi Teatajast kättesaadav.

Looduskaitseseadusest tuleneb ka teine põhjendamist vajav otsustus. Nimelt on loodusobjekti kaitse alla võtmise algatajal kohustus vastata avaliku väljapaneku kestel kirjalikult esitatud ettepanekutele ja vastuväidetele. Riigikohus on selle sätte kohta teinud etteheiteid: „Kuigi LKS § 9 lõike 8 järgi on haldusorgan kohustatud isiku ettepanekutele ja vastuväidetele vastama, ei näe säte ette sisulise põhjendamise kohustust arvestamata jäetud ettepanekute ja vastuväidete puhul. Looduskaitseseadus ega haldusmenetluse seadus ei näe ette LKS § 10 lõike 1 alusel antava määruse põhjendamist [...]“. Selline lähenemine kohtu poolt on mõneti asusaamatu, sest mida muud võiks tähendada „vastamine“, kui mitte oma seisukoha põhjendamist. Seda enam, et haldusorgani tegevust reguleerivad veel teisedki üldseadused. Märgekirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse § 5 lg 8 kohaselt peab haldusorgan märgekirjas esitatud seisukoha või ettepaneku mitteamistamisest selgitama vastuses arvestamata jätmise põhjust. Seega autor ei näe, et haldusorganil oleks võimalik vastata ilma oma seisukohta põhjendamata. Kuna aga kohus on sellele asjaolule tähelepanu pööranud, siis võiks kaaluda ka selle sätte täpsustamist põhjendamiskohustuse lisamisega.

3.4.2. Otsustuse teatavakstegemine

Õigusaktide teatavakstegemine kujutab endast toiminguid, millega õigusaktide sisust informeeritakse asjast huvitatud isikuid. Teatavakstegemine võib toimuda avaldamise või teatamise teel. Oma õiguste kaitseks kohtusse pöördumise õigus on põhiõigus (põhiseaduse § 15 lg 1 esimene lause), mida vaidlustamistähtaega võib piirata, mistõttu muutub kättetoimetamise õiguspärasus ka põhiõiguslikuks küsimuseks.¹¹⁶ Haldusakti olemasolust

¹¹⁶ M. Ernits. Kättetoimetamisest põhiõiguste valguses. – Juridica 2004/V, lk 322.

teadasaamine on kodaniku seisukohast väga oluline, kuna tulenevalt haldusmenetluse seaduse §-st 75 saab haldusaktile esitada vaide 30 päeva jooksul arvates päevast, millal isik vaidlustatavast haldusaktist teada sai või oleks pidanud teada saama. Kaebuse esitamise tähtaega reguleerib halduskohtumenetluse seadustik, mille § 46 lõige 1 sätestab – tühistamiskaebuse võib esitada 30 päeva jooksul kaebajale haldusakti teatavaks tegemisest arvates.

Haldusakt hakkab üldjuhul kehtima adressaadile teatavakstegemisest või kättetoimetamisest (HMS § 61 lg1). Üldreeglik tuleks pidada olukorda, kus haldusorgan teeb haldusakti põhjenduse isikule teatavaks samaaegselt haldusakti teatavakstegemisega, sest sellisel juhul on kõige paremini tagatud põhjendamise põhiliste eesmärkide täitmine. Nagu on märkinud Riigikohtu halduskolleegium: „Haldusaktist teada saamise hetkeks tuleb üldjuhul lugeda haldusakti teatavaks tegemise hetke. Haldusakti teatavakstegemine peab toimuma viisil, mis võimaldab isikul anda igakülgne hinnang haldusakti kohta ja seeläbi otsustada, kas haldusaktiga rikutakse tema õigusi või mitte.“¹¹⁷

Ka Saksamaal on kohtupraktikas kujundatud seisukoht, et kui haldusakti teatavaks ei tehta, siis ei hakka vaidlustamistähtaeg kulgema, kuid kui vaidlustada sooviv isik on haldusaktist muul moel teada saanud, siis peab ta käituma heauskselt nii, nagu oleks talle haldusakt teatavaks tehtud, ent ilma vaidlustamisviiteta. Saksamaa Liitvabariigi halduskohtumenetluse seadusest tulenevalt on ilma vaidlustamisviiteta haldusakti võimalik vaidlustada ühe aasta jooksul alates sellest teadasaamisest.¹¹⁸

Teatavakstegemise kohustuse rikkumisel haldusakt kas üldse ei jõustugi või ei hakka kulgema vaidlustamise tähtaeg. Kättetoimetamine on formaliseeritud, sest menetlusreeglite vastu eksimine toob endaga kaasa kättetoimetamise tühisuse. Kättetoimetamine peab olema dokumenteeritud, et kättetoimetajal oleks võimalik tõendada kättetoimetamist. Kättetoimetamine on teatavakstegemise dokumenteerimise menetlus.¹¹⁹ Haldusorgan peab arvestama, et tõendamiskoormus lasub temal, kui haldusorgani ja isiku vahel peaks tekkima vaidlus selle üle, kas teade haldusakti kohta on päralt jõudnud või mitte. Haldusakti postitamisest tähtitult väljastusteatega saab akti lugeda teatavaks tehtuks vaid pärast isikule endale üleandmist või tema vähemalt 10-aastasele perekonnaliikmele. Kehtima hakkamiseks

117 RKKm 01.10.2002, 3-3-1-57-02, p 11.

118 E. Vene. Halduskohtusse pöördumise tähtaeg: mõningad probleemid ja võimalikud lahendused. – Juridica 2007/V, lk 305.

119 M. Ernits. Kättetoimetamisest põhiõiguste valguses. – Juridica 2004/V, lk 322.

on oluline, et oleks tõendatud haldusakti kohta teabe liikumine asutuselt adreessaadile.¹²⁰ Et isik saaks haldusakti edukalt vaidlustada, peab tal olema teada, milline on akti vaidlustamiseks ettenähtud kord. Halduskohtumenetluse seadustiku või asjakohase eriseaduse sellekohast regulatsiooni tundvale isikule pole vaidlustamise korra väljaselgitamine küll raske, kuid tavainimese jaoks võib see olla väga keeruline ülesanne. Seetõttu on oluline, et haldusaktis oleks toodud ka info akti vaidlustamisvõimaluste kohta. HMS § 57 lõige 1 sätestabki, et haldusaktis peab olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta.

Puudutatud isikuteks ei ole üksnes kinnistute omanikud, vaid kõik isikud, kes loodusobjektile jäävatele kinnistutele satuvad. Määrus kehtestab kaitstava ala ja kaitse-eesmärgi. Määrusega loodusobjekti loomise tulemusena muutuvad abstraktse isikute ringi õigused ja kohustused. Alal on igaüks kohustatud järgima seaduses sätestatud piiranguid, aga samuti kehtivad seal igaühe õigused (LKS § 15 lõige 1). See tähendab, et akti kehtestamisega jõustub selle ala suhtes seadusest ja kaitse-eeskirjast tulenev regulatsioon. LKS § 71 alusel vastutab igaüks loodusobjekti kasutamise- või kaitsenõuete rikkumise eest. Seetõttu on oluline, et loodusobjekti kaitse alla võtmise otsustus avaldatakse, et kõigil isikutel on hõlpsasti võimalik sellega tutvuda. Määrusena avaldamisel jõustub otsus ühel ajal kõigi suhtes. Riigi Teatajas avaldatakse vaid õigusakti tekst.

Looduskaitseseaduse § 24 lg 3 p 1 kohustab haldusorganit väljastama otseselt puudutatud isikutele kaitsekohustuse teatise kuue kuu jooksul alates kaitseala kaitse alla võtmise otsuse jõustumisest. Võiks arvata, et see on see dokument, mis kindlustab haldusaktist teadasaamist ja aitab haldusakti adreessaadil paremini mõista haldusakti sisu, kui haldusakt ise on vastu võetud määrusena. Selles küsimuses on oma seisukoha öelnud Tallinna Ringkonnakohus:¹²¹ „Erinormideks hoiuala moodustamise määruste avaldamisel ei ole ka LKS § 24 lg 1 ja lg 3 p 1, mis näevad küll ette kaitsekohustuse teatise kui teabedokumendi väljastamise ja selles loodusobjekti kaitse alla võtmise eesmärgi nimetamise, ent ei sisalda suuremal hulgal teavet kui määruks endas, kust kaitse-eesmärk nähtub samuti.“ Kinnisasja omanikule ei toimetata määrust kätte, vaid talle saadetakse kuue kuu jooksul kaitse alla võtmise otsusest arvates kaitsekohustuse teatis. Teatis on teabedokument, see tähendab, et kaitsekohustuse teatise kättesaamisest ei sõltu isiku õiguste ega kohustuste teke.¹²² Seega ei ole kohus pidanud

120 A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus. Tartu 2004, lk 311.

121 TlnRnKo 08.04.2009, 3-07-1839.

122 RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 28.

kaitsekohustuse teatist piisavaks isiku informeerimiseks loodusobjekti kaitse alla võtmisest.

Loodusobjekti kaitse alla võtmise otsuse teatavakstegemise asjaolusid on analüüsinud ka Riigikohus: „Tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast peab asutus kaalukatest otsustest avalikkust informeerima seaduses sätestatust intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid. Vastasel juhul ei oleks tagatud ka kaebeõiguse tegelik realiseerimine. Iseäranis kehtib see nõue keskkonnavalaste otsuste puhul.“¹²³ Sama seisukoha juurde on Riigikohus jäänud ka 8. aprilli 2004. a kohtuasjas.¹²⁴ Kaitseala kaitse alla võtmine ja kaitse-eeskirja kehtestamine on keskkonnavalane otsus, mis vajab laialdast avalikustamist. Järelikult tuleb loodusobjekti kaitse alla võtmise määrus teha puudutatud isikutele teatavaks intensiivsemalt kui seda nõuab määruste korral haldusmenetluse seadus. Looduskaitseseadusega tuleks kohustada haldusorganit toimetama menetlusosalisele kätte määrus ja kindlasti ka selle seletuskiri. Kuivõrd ühe loodusobjektiga võib olla seotud väga palju isikuid, kellele kõigile tuleb otsustus edastada, siis võiks kaaluda elektroonilist kättetoimetamist. Selleks saaks kasutada haldusmenetluse seaduse § 27 analoogiat. Sarnaselt HMS § 27 lõikele 2 tuleb elektroonilise kättetoimetamise eelduseks pidada adressaadi nõusolekut. Tagamaks haldusorganile tagasisidet, et adressaat on dokumendi kätte saanud, tuleks kasutada halduskohtumenetluse seadustiku § 73 lg 3 toodud dokumendi kättesaamise kinnitamise mehhanismi. Kindlasti tuleb ette näha ka teistsugune kättetoimetamise võimalus, kas siis väljastusteatega tähtkiri või muu haldusmenetluse seaduses haldusaktile ettenähtud kättetoimetamise viis.

Kohtute seisukohale tuginedes ei saa kättetoimetamine toimuda nii pika aja jooksul nagu seda lubab praegu looduskaitseseadus kaitsekohustuse teatiste korral. Haldusorgan peaks alustama kohe pärast otsuse vastu võtmist selle menetlusosalisele kättetoimetamist. Looduskaitseseadus peaks sätestama aja, mille jooksul loodusobjekti kaitse alla võtmise otsus koos seletuskirjaga tehakse menetlusosalistele teatavaks.

3.4.3. Vaidlustamisvõimaluse tagamine ja õiguskindlus

Üld- ja üksikakti kohtulik kontroll on erinev. Vastavalt halduskohtumenetluse seadustikule on halduskohtu pädevuses avalik-õiguslikus suhtes tekkinud vaidluste lahendamine, kui seadus ei näe ette teistsugust menetluskorda. Lisaks kohtulikule kontrollile on üld- ja üksikaktide puhul

¹²³ RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p 26.

¹²⁴ RKHKm 08.04.2004, 3-3-1-13-04, p 15.

erinev ka nende vaidlustamise tähtaeg.

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses ei ole sätestatud kaebetähtaega üldaktide õiguspärasuse vaidlustamiseks. Haldusakti vaidlustamise võimalused on aga seotud kindla tähtajaga, mida reguleerib haldusmenetluse seaduse § 75. PS § 15 lg 1 lause 1 sätestab subjektiivse menetlusõigusliku tagatise, mille eesmärgiks on muuta põhiõiguste materiaalõiguslik kehtivus tegelikkuseks – iga subjektiivset õigust peab olema võimalik realiseerida kohtus. Üldine kohtusse pöördumise õiguse ei piirdu vaid põhiõigustega, vaid hõlmab ka kõiki põhiseadusest alamal seisvaid subjektiivseid õigusi sõltumata sellest, kas õigus tuleneb seadusest, määrust või üksikaktist.¹²⁵ Alexy on selle kohta kirjutanud: „PS § 15 lõige 1 teine lause läheb tunduvalt kaugemale, andes üksikisikule lisaks õiguse lasta mis tahes asjassepuutuv seadus, muu õigusakt või toiming põhiseadusvastaseks tunnistada. Vastavalt sellele on kodanikul muuhulgas õigus konkreetsele, s.t ühe kohtuasja lahendamise ajal ettevõetavale normikontrollile selle kohtu poolt, kus tema asi menetluses on, kui seadus on „asjassepuutuv“. Seejuures tuleb põhiseadusvastasuse all mõista põhiseaduse mis tahes normi rikkumist.“¹²⁶

Üldaktide õiguspärasust on täna kehtiva põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse alusel võimalik kontrollida kohtus üksnes põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse korras Riigikohtu poolt. Isikul puudub õigus põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse vahetuks algatamiseks (PSJKS § 4). See ei lähe hästi kokku PS § 15 lõike 1 põhisisuga, mille eesmärk on ennekõike, et isik saaks tema õigusi piiravat akti vaidlustada kohtus. Riigikohtu lahendite läbiv mõte põhiseaduslikkuse järelevalve individuaalkaebuse¹²⁷ asjades on olnud, et kuigi võimalused individuaalkaebuse alusel põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks on piiratud, ei ole selline piirang Riigikohtule siduv olukorras, kus isikul puuduvad muud tõhusad vahendid oma õiguste kaitseks. Praegu kehtiva õiguse järgi peaks isik teadma, mis akti liigiga on tegemist ja kuhu kohtusse ta kaevata saab. Nagu eelnev analüüs näitas, siis kohtud võivad akte ka ümber klassifitseerida ja täistõde, kas ja kus kohtus saab oma õigusi kaitsta, selgub alles kohtumenetluses. Riigikohus on öelnud:¹²⁸ „Õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida.“ Kui loodusobjekti kaitse alla võtmise otsustus on LKS § 10 lõikest 1 tulenevalt vormistatud

125 E-J. Truuvali. Eesti Vabariigi põhiseadus: Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura. Tallinn 2002, lk 138.

126 R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001/eriväljaanne.

127 RKPJKo 17.01.2007, 3-4-1-17-06, p 5.

128 RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 31.

määrusena, ei ole isikutel, kelle õigusi see akt piirab, kohtupraktikat uurimata võimalik mõista akti peale halduskohtule kaebuse esitamise võimalust. Määrusena antud õigusakti adressaat ei pruugi aru saada õigusest pöörduda oma õiguste kaitseks halduskohtusse, kuna üldakti tühistamist ja õigusvastaseks tunnistamist ei saa halduskohtus taotleda.

Uus halduskohtumenetluse seadustik defineerib küll halduskohtu pädevuse laialt – avalik-õiguslikus suhtes tekkinud vaidluste lahendamine, kuid § 5 antud volitused on seotud kõik vaid haldusakti ja toiminguga. Samas ei omista seadused isiku kaebeõiguse kindlaks tegemisel tähtsust õigusakti vormile, nimetusele või pealkirjale ega sellele, milliseid menetlusnorme peab või oleks pidanud õigusakti andmisel kohaldama.

Haldusmenetluse seaduse kohaselt peab haldusaktis olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta. Vaidlustamisviite puudumist saab pidada haldusakti vaidlustamise tähtaja möödalasckmise mõjuvaks põhjuseks vaid juhul, kui tähtaja möödalasckmine on tingitud vaidlustamisviite puudumisest (HMS § 57 lg 1–3). Kaebuse esitamise tähtaeg on sätestatud õiguskindluse huvides.¹²⁹ Õiguspärase ootuse kaitse ja seeläbi õiguskindluse loomine on üks õigusriigi kriteeriume.

Vaidlustamisviite nõue on tihedalt seotud haldusorgani selgitamiskohustusega. Eesmärgiks on tagada isikutele, kelle õigusi haldusakt võib puudutada, info selle kohta, millised on võimalused oma õiguste kaitseks ning mida, kus ja millise tähtaja jooksul sellise õiguse kasutamiseks on vaja teha.¹³⁰ Viite puudumine võib põhjustada vaidlustamistähtaja ennistamise kohtu poolt, kui isik tõendab, et hiline mine oli tõesti tingitud teadmatuses oma õiguste kaitse võimalustest. Seega on see garantiiks ka haldusorganile, et tähtaja ennistamine kaebekorra mittetundmise tõttu on välistatud.

Vaidlustamise tähtaja kulgema hakkamine sõltub sellest, millal avaldub selle mõju akti adressaadi õigustele. Loodusobjekti kaitse alla võtmise eeldused on toodud looduskaitse seaduse §-s 7 ja need on: ohustatus, haruldus, tüüpilisus, teaduslik, ajaloolis-kultuuriline või esteetiline väärtus või rahvusvahelistest lepingutest tulenev kohustus. Avatud menetluse eesmärk on, et menetlusosaline saaks kaasa rääkida ja oma huve kaitsta tema suhtes kehtima hakkavate normide osas juba võimalikult varakult. Seega peaks kõik asjas tähtsust omavad asjaolud selguma juba menetluse käigus. Looduskaitse seaduse § 9 lg 8

129 M. Saunanen. Kaebuse esitamise tähtaeg halduskohtumenetluses. – *Juridica* 1998/X, lk 521.

130 A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus. Tartu 2004, lk 297.

näebki ette, et avaliku väljapaneku kestel tehakse ettepanekuid ja esitatakse vastuväiteid. Looduskaitseseadus ei näe ette, et loodusobjekti kaitse alla võtmise otsusele tehtud ettepanekutega mittenõustumist saaks vaidlustada. Seega puudub isikul põhiseadusest tulenev õigus tema õigusi piiravat akti vaidlustada kohtus. Miski aga ei takista näha eriseadusega ette ka muus vormis antud aktide, kui haldusmenetluse seaduse kohase haldusakti, vaidlustamise võimalust halduskohtus. Uue halduskohtumenetluse seadustiku järgi on halduskohtu pädevuses avalik-õiguslikes suhetes tekkinud vaidluste lahendamine ja selline suhe kindlasti loodusobjekti kaitse alla võtmise menetluses ka on. Tagamaks õigusselgus peaks vaidlustamise viide sisalduma ka loodusobjekti kaitse alla võtmise määruses endas.

3.5. Avalik huvi looduskaitstes

Siiani on autor analüüsinud kaebeõigust vaid üksikisiku subjektiivsete õiguste valguses. Kuid looduse kaitse on tihedalt seotud ka avalike hüvedega. Järgnevalt analüüsib autor subjektiivseid avalikke õigusi ja nende vaidlustamise võimalusi.

PS § 19 lõike 2 kohaselt peab igaüks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi. See on kõigi võrdse vabaduse tagamine. Põhiõigusi on lubatud piirata mitte ainult teiste isikute põhiõiguste kasuks, vaid ka kollektiivsete ehk ühiskondlike hüvede kasuks, mis ei kujuta endast individuaalsete õiguste kogumit. Liberaalse põhiseaduse kehtivuse all on individuaalsetel õigustel *prima facie* prioriteet kollektiivsete hüvede ees.¹³¹ PS § 19 lõikes 2 nimetatud teiste inimeste õiguste ja vabaduste kõrval on niisiis olemas ka teine liik – kollektiivsed ehk ühiskondlikud hüved. Looduskaitse kui osa keskkonnakaitsest täidab samuti kollektiivseid eesmärgi ja tuleb piirangupõhjusena kõne alla kõikjal. Kuid see ei saa olla absoluutne, vaid tuleb järgida seadusereservatsiooni.

Keskkonnavalase kaebeõiguse valdkonnas on oluline 1998. aastal Århusis allkirjastatud „Keskkonnateabe kättesaadavuse ja keskkonnavalaste otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon“. Riigikohus on sellele konventsioonile tuginedes öelnud: „Sealhulgas paneb Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnavalastes osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni art 9 liikmesriikidele kohustuse tagada, et asjast huvitatud üldsuse esindajad, kellel on põhjendatud huvi või kelle õigusi on rikutud, saaksid pöörduda kohtusse või muu sõltumatu asutuse poole. Sellise

131 R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001/eriväljaanne.

üldsusena saab käsitada nii füüsilisi kui ka juriidilisi isikuid ning siseriikliku praktika kohaselt ka nende isikute organisatsioone, rühmi või muid ühendusi. Halduskolleegium leiab, et sellise ühendusena saab käsitada ka seltsingut kui VÕS § 580 määratlusele vastava seltsingulepingu alusel ühise eesmärgi saavutamiseks tegutsevate isikute ühendust.¹³²

Kohtusse pöördumise õigus ei ole seega päris piiranguteta. Eesti halduskohtukontroll on põhiolemuselt õigustekeskne.¹³³ Seda on näha halduskohtumenetluse seadustiku ja haldusmenetluse seaduse sätetest, mis seavad kaebuse rahuldamise eelduseks eelkõige subjektiivsete õiguste rikkumise. Üksnes juhul, kui isiku õigusi on rikutud, saab isik kohtult nõuda haldusakti või selle osa tühistamist, peatatud haldusakti täitmist, välja andmata jäetud haldusakti väljaandmist või peatatud või sooritamata toimingu sooritamist.

Subjektiivse avaliku õiguse rikkumine on tühistamis- ja kohustamiskaebuste esitamise eelduseks ning seega halduskohtusse pöördumise peamiseks aluseks.¹³⁴ Subjektiivne õigus on õigussubjektile õigusnormiga antud õigustus nõuda oma huvide realiseerimisel teistelt isikutelt kindlat käitumist õigussubjekti huvides. Subjektiivne avalik õiguslik norm peab kohustama riiki teatud kindlaks käitumiseks ja kaitsma avalike huvide kõrval ka isiku huve.¹³⁵

Avalik-õiguslike suhete aluseks on avaliku õiguse normid ning nendes suhetes on üheks osapooleks riik. Seega seisneb füüsilise isiku vaatepunktist subjektiivne avalik õigus isiku võimaluses nõuda riigilt teatud käitumist, sh õigust nõuda riigilt meetmete võtmist kolmandate isikute tegevuse ohjamiseks. Riigikohus on nimetanud subjektiivsete avalike õiguste allikana põhiõigusi, seadusi ja muid õigustloovaid akte, haldusakte ja halduslepinguid.¹³⁶ Reeglina kehtivad keskkonnanäajades üldised kaebeõiguse alused: subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi. Riigikohus¹³⁷ on öelnud, et selline haldusakt piirab subjektiivset õigust, mis keelab või välistab õiguse kasutamise osaliselt või täielikult, seab õiguse kasutamisele täiendavaid tingimusi või raskendab oluliselt õiguse kasutamist.

Selgusetuse tõttu keskkonnavallas ei pruugi siiski lihtne olla tõendada põhjuslikku seost

¹³² RKHKo 28.11.2006, 3-3-1-43-06, p 24.

¹³³ K. Relve. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnanäajades. – Juridica 2004/I, lk 22.

¹³⁴ K. Relve. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnanäajades. – Juridica 2004/I, lk 23.

¹³⁵ K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Juura 1995, lk 51.

¹³⁶ RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01, p 22.

¹³⁷ RKHKo 07.03.2002, 3-3-1-9-02, p 10.

õigusvastase haldusakti ja isiku õiguste rikkumise vahel. Seepärast ei tohiks üksnes selgusetuse tõttu eeldada, et isikul pole puutumust. Pigem peaks määramatus andma rohkem põhjust arvata, et isikul on kaebeõigus. Kindlasti tuleneb subjektiivne õigus ka igaiheõigustest, näiteks õigusest veekogu avalikult kasutada, õigusest viibida avalikus metsas või piiramata ja tähistamata erametsas ning seal metsasaadusi korjata. Loodusväärtuste omapära tõttu tuleks kindlasti arvestada ka mittemateriaalset kasutust nagu esteetiline nauding ning seosed isiku usuliste ja eetiliste tõekspidamistega.¹³⁸ Samas ei peaks seadus kaitsma üksnes paljasõnalist väidet puutumuse kohta. Keskkonna põhiõigus võib suurendada isiku huvide kaalukust, näiteks kaitsta looduse iseväärtust, tagada loodusressursside säilimine tulevastele põlvedele. Sellised normid kaitsevad üksnes üldist huvi ning seetõttu ei tulene neist normidest reeglina subjektiivset õigust nõuda normidest kinnipidamist.¹³⁹

Üha enam teadvustatakse, et keskkonnaseisund mõjutab otseselt meist igaihe heaolu ning seetõttu pööratakse keskkonnaküsimustele järjest suuremat isiklikku tähelepanu. Selleks, et oleks võimalik oma huve kaitsta, peab olema võimalik keskkonda mõjutavate otsuste tegemisel osaleda ning vajadusel oma huvide kaitseks kohtusse pöörduda. Efektive keskkonnakaitse tagamiseks on kehtivad õigusaktid näinud ette üldkorrast erinevad võimalused keskkonda mõjutavate haldusotsustuste vaidlustamiseks. Nimelt näeb HKMS § 292 ette, et keskkonnakaitse valdkonnas kehtestatud haldusakti või sooritatud toimingu vaidlustamisel valitsusvälise keskkonnaorganisatsiooni poolt eeldatakse, et kaebajal on põhjendatud huvi või et tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud keskkonnaorganisatsiooni keskkonnakaitseliste eesmärkide või senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga. Seega, kui tavapärase kaebuse rahuldamise esmaseks eelduseks on kaebaja poolt oma õiguste rikkumise või põhjendatud huvi tõendamine, siis keskkonnaorganisatsioonidel keskkonnakaitset puudutavas vaidluses vastavat tõendamiskoormust ei ole.

Igaihel peaks reeglina olema õigus vaidlustada ka kaitseala kaitse-eeskirja õigusvastased piirangud. Kuid kas on päris õige lubada seda igal füüsilisel isikul. Ka Riigikohus on seda õigust piiritlenud: „Keskkonnakaitset edendav juriidiliseks isikuks mitteolev isikute ühendus peab kaebeõiguse omamiseks üldsuse esindajana esindama vähemalt olulise osa kohalike elanike seisukohti. Isikute mitteformaalsetele ühendustele kaebeõiguse andmine ei tohi avada teed kaebeõiguse kuritarvitamiseks, sealhulgas piiramatuks ning põhjendamatuks

138 K. Relve. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnaasjades. – Juridica 2004/I, lk 29.

139 *Ibid*, lk 25.

kaebamiseks eeldatavates avalikes huvides.“¹⁴⁰

Riigikogu allub vastavalt PS §-dele 3, 11, 14, 102 põhiseadusele ja seega ka põhiõigustele. Järelikult põhiõigused piiravad seaduseandja tegevust. Kui aga riigivõim on piiratud inimeste õigustega, siis peab inimesel olema võimalus kohtus piirangule tugineda, kui riigivõim sellest kinni ei pea. Kodanik saab seda teha ainult siis, kui tal on selleks subjektiivne õigus. Põhiseaduse igast põhiõigusest tuleneb üksikisiku subjektiivne õigus riigi vastu. Seadusandja ülesanne on vaid põhiõiguste konkretiseerimine ja piiride seadmine. Põhiseaduse § 53 võib mõista kui volitusi seaduseandjale põhiõiguste piiramiseks. Tegemist on normiga, mis ei sisalda kodanikule suunatud käske või keelde, vaid hoopis riigi kompetentsi määrata kindlaks vastavad käsud või keelud.¹⁴¹

Üheks isiku võimaluseks riigi tegevusetuse vaidlustamisel on teha seda direktiivi sätte vahetu mõju kaudu. Keskkonda peetakse suuresti üldiseks hüveks, mistõttu on üksikisikul keeruline seda kaitsta subjektiivsete õiguste kaitse kaudu. Üheks direktiivi normi vahetu kohaldamise eelduseks on direktiivi normist isikule tulenev õigus. Euroopa Kohus on keskkonnamõju hindamist käsitlevas otsuses sedastanud, et üksikisikud saavad riigi vastu tugineda direktiivi sättele, mis on tingimusteta ja piisavalt selge sisuga, kohus on jätnud seejuures kõrvale küsimuse isikule direktiivist tulenevatest õigustest.¹⁴² Direktiivi normi vahetuks kohaldamiseks piisab, kui isikule tuleneb sellest mõni menetluslik õigus. Linnudirektiiv ega loodusdirektiiv ei anna isikule otseselt (konkreetsed) õigusi. Direktiivid on suunatud liikmesriigile ning sätestavad liikmesriigi looduskaitsekohustused. Natura 2000 võrgustikku kuuluvat ala mõjutavate tegevuste lubamisele eelneb tegevusega kaasnevate mõjude analüüs. Juhul kui kavandatava tegevusega kaasneva mõju väljaselgitamiseks alгатatakse keskkonnamõju hindamise menetlus, on igaühel võimalik esitada selle käigus ettepanekuid ja vastuväiteid.¹⁴³

Eesti siseriiklikust õigusest ei tulene isikule õigust nõuda konkreetse ala kaitsmist. Looduskaitseseaduse §-st 8 tuleneb igaühe õigus esitada ettepanek kaitseala moodustamiseks. Seega võib öelda, et isikul on vähemalt mingid menetluslikud õigused seoses kaitseala moodustamisega. Lähtudes Riigikohtu 28. veebruari 2007. a otsusest ei saa välistada, et kohus peab piisavaks kaebuse esitaja puutumust kaitseala loomata jätmisega ega eeldagi

140 RKHKo 28.11.2006, 3-3-1-43-06, p 25.

141 M. Ernits. Põhiõiguste mõiste ja tähtsus õigussüsteemis. – Juridica 1996/IX, 469.

142 Euroopa Kohtu 11. august 1995. a otsus kohtuasjas C-431/92: komisjon vs. Saksamaa

143 E. Lopman. Kaitsealade moodustamise põhimõtted Euroopa looduskaitseõiguses ja selle siseriiklik järelevalve. – Juridica 2007/VII, lk 431.

subjektiivsete õiguste rikkumist. Riigikohus leidis selles otsuses: „Keskkonnaasjades võib, kuid ei pruugi subjektiivse õiguse rikkumine esineda. Seetõttu saab keskkonnakaitse küsimustes kohtusse pöördumise õiguse aluseks olla mitte üksnes õiguste rikkumine, vaid ka kaebuse esitaja puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga.“¹⁴⁴ Ehkki pole veel päris selge, kuidas tuleks sisustada kaebuse esitaja puutumust, siis avardab Riigikohtu viidatud seisukoht kahtlemata isikute võimalusi loodusväärtuste kaitseks kohtusse pöörduda. Riigikohus on öelnud:¹⁴⁵ „[...] keskkonnakaitse küsimustes saab kohtusse pöördumise õiguse aluseks olla mitte üksnes subjektiivsete õiguste rikkumine, vaid ka kaebuse esitaja muu puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga. Kaebuse esitaja peab ära näitama, et vaidlustatav tegevus puudutab tema huvisid. Puutumus tähendab, et mõju isikule peab olema oluline ja reaalne. See välistab keskkonnaasjades kaebuse esitamise avalikes huvides (nn populaarkaebused), välja arvatud juhul, kui seadus sellise õiguse otse ette näeb. Isikud saavad end kaitsta ka tegevuse eest, millega õigusvastaselt mõjutatakse looduskeskkonda ja seeläbi kahjustatakse isiku tervist või varalisi õigusi.“ Riigikohus¹⁴⁶ on öelnud, et kuigi kaebajate kinnistud ja elamu asuvad vaidlustatava kinnisasja läheduses ning tuleb eeldada kaebajate seost piirkonnaga, ei tähenda see aga, et igasugune keskkonda mõjutav tegevus tooks kaasa olulise mõju kaebajatele.

Seega ei ole üksikisikul, kes leiab riigi tegevuse ülekohtuse olevat mõne väärtusliku ala kaitse alla võtmata jätmisel, vahetult kaebuse esitamise võimalust, kui ta ei tõenda oma subjektiivse õiguse rikkumist.

3.6. Vahekokkuvõte

Eelpool analüüsitust saab autor teha kokkuvõtte loodusobjekti kaitse alla võtmise menetluse vastavuse kohta põhiseaduse kolmele olulisele põhimõttele – õigusselgus, õigus hea halduse tavale ja õigus tõhusale õiguskaitsele. Õigusselgus tähendab, et seadus ei tohi olla umbmäärane. Looduskaitseseaduse § 10 lg 1 määratleb loodusobjekti kaitse alla võtmise volitusnormi ja tegevusvormi. Tegevusvormi määramine seaduses tagab õigusselguse. Kogu loodusobjekti kaitse alla võtmise menetlus on samuti looduskaitseseaduses reguleeritud. Seega ei nõustu autor, et valitseks õigusselgusetus.

Õigus hea halduse tavale eesmärk on suunatud tõhusale haldusmenetlusele. Õigused

144 RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06, p 16.

145 *Ibid*, p 16.

146 RKHKo 12.01.2012, 3-3-1-68-11, p 24.

korraldusele ja menetlusele väljendavad ideed, et õige menetlus aitab kaasa õige tulemuse saavutamisele. Looduskaitseseaduse 2. peatükk tagab avatud menetluse, kus menetlusosalised on igati kaasatud ja neile on antud võimalused kaasa rääkida. Puuduseks on praegu see, et pole sätestatud nõuet, et kui kaitse alla võtmine jääb venima, siis peaks haldusorgan andma menetlusosalistele vahepeal infot menetluskäigu kohta.

Suurimaks probleemiks on õigus tõhusale õiguskaitsele. Puudused esinevad otsustuse nõrgas põhjendatuses, selle kättesaadavuses ja määruse teatavakstegemises menetlusosalisele. Kõiki neid puudusi saab aga kõrvaldada ka määruse vormis otsustuse vastu võtmise korral. Määruse seletuskiri tuleb teha kõigile kergesti kättesaadavaks või avaldada õiguskaitse seisukohast relevantset põhjendused määruse lisana; määrus ja selle seletuskiri tuleb menetlusosalistele kätte toimetada ning anda seaduses ja ka määruse tekstis selge õigus määruse vaidlustamiseks halduskohtus.

4. LOODUSOBJEKTI KAITSE ALLA VÕTMISE OTSUSTUSE PÕHISEADUSPÄRASUS

4.1. Tegevusvormi legitiimsus

4.1.1. Kõrgetasemelise looduskaitse elluviimine

Piirangu legitiimsuse üle saab otsustada riive eesmärgi, õiguslike aluste ja põhiseaduse aluspõhimõtete, printsiipide ning õiguse või vabaduse piiramise üldklausli ning konkreetse õiguse ja vabaduse juures antud riivealuse kõrvutamise põhjal.¹⁴⁷ Tõsiasi, et kõik põhikohustused piiravad põhiõigusi, näitab, et kõik põhikohustused alluvad seadusreservatsioonile. Riik võib põhikohustust kodaniku suhtes realiseerida ainult siis, kui parlament on selle eelnevalt seadusega konkretiseerinud.¹⁴⁸

Keskkonnakaitse leiab üha sagedamini tee põhiseadustesse. Põhiseaduse § 53 esimene lause sõnastab selgelt igäihele adresseeritud kohustuse säästa elu- ja looduskeskkonda. Vastavalt PS §-le 10 ei välista põhiõiguste peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Sellest saab tuletada, et keskkonnakaitsekohustus on ka riigi kohustus.

Kõrgetasemelise keskkonnakaitse elluviimisel on paratamatu riigivõimu aktiivne sekkumine isikute õigustesse ja vabadustesse, mis seisneb muuhulgas ka omandi piirangute ettekirjutamisel.¹⁴⁹ Tegemist on subjektiivsetesse õigustesse sekkumisega. Professor Alexy¹⁵⁰ eristab subjektiivse õiguse puhul kolme aspekti:

- 1) subjektiivse õiguse õigustust;
- 2) subjektiivset õigust kui õiguslikku positsiooni ja õigussuhet;
- 3) subjektiivse õiguse maksmapanemist.

Praegu kehtiva looduskaitseaduse kohaselt on põhiõiguste riive kõige intensiivsem PS §-s 15 toodud õigusele, mis on seadusereservatsioonita põhiõigus. Piirangu legitiimseks eesmärgiks võib pidada looduse kaitsmist ja selle mitmekesisuse säilitamist, mis on põhiseaduse õigusväärtus tulenevalt PS §-dest 5 ja 53 ning seetõttu lubatav eesmärk. Tegemist

147 R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Juura 2004, lk 248.

148 R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica nr 2001/eriväljaanne, lk 21.

149 V. Veinla. Keskkonnaõigus. Kirjastus Juura. Tallinn 2005, lk 136.

150 R. Alexy. A Theory of Constitutional Rights. Oxford University Press 2002, lk 116.

on olulise tähtsusega põhiseadusliku väärtusega. Põhiseaduse preambulis sätestatud põhimõte – „pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus“ on hõlmatud rahvusvahelisest keskkonnaõigusest tuntud põlvkondadevahelise võrdsuse ideega. Loodusvarad ja loodusressursid kui rahvuslik rikkus on vaadeldav üldise hüvena, mille säilitamise eesmärki saab käsitleda üldise huvina.¹⁵¹ Üldine huvi võib olla mitmete õiguste, sealhulgas ka omandiõiguse (PS § 32) piiramise õigustatud aluseks. Õigus loodusvaradele ning ohutule ja puhtale elukeskkonnale on kujunemas kolmanda põlvkonna inimõiguseks. „Nn kolmanda põlvkonna inimõiguste kaitse eeldab vastavate kohustuste kandmist riigi poolt, kuid selle õiguse elluviimiseks on vajalik ühiskonna kõigi sektorite – eraõiguslike isikute, riigi ja rahvusvahelise üldsuse – osavõtt.“¹⁵²

Üldise ehk avaliku huvi mõistet kasutatakse tihti põhiõiguste piiramise õigustusena. Näiteks kui mingi piirangu tegemine on lubatud avalikes huvides, siis selles kontekstis omandab avalik huvi argumendina määrava tähtsuse. Seega on avaliku hüve põhjendamise küsimus ühtlasi küsimus normi põhjendamisest. Erasiku hüvele ja huvile vastanduvat hüve ja huvi võib nimetada nii avalikuks, üldiseks, kollektiivseks kui ka ühiskondlikuks. Avalikku huvi on peetud ka õiguslikult määratletud riigi tahteks, sest riigi huvi peakski olema avalikkuse huvi. Avaliku huvi väljendajaks on üksikisikud. Avalik huvi annab ühest küljest õigustuse, teisest küljest seab piirid. Avalikku huvi saab juriidilises argumentatsioonis kasutada siis, kui vastav norm on sellise argumendi kasutamise võimaluse ette näinud.

A. Kostini järgi on avalik huvi mitte erahuvi, vaid kõikide isikute huvi.¹⁵³ „Kõigi“ all mõistab ta siinkohal maksimaalselt laia isikuteringi. Avalik huvi on suunatud avaliku hüve loomisele või säilitamisele, seega on avalik hüve avaliku huvi esemeks ja eesmärgiks. Avalik hüve on miski, millest on huvitatud riigi kui kogukonna liikmed tervikuna. Seejuures ei ole oluline, et see hüve puudutaks kõiki kogukonna liikmeid.¹⁵⁴ Alexy on seisukohal, et avalik hüve on teatud hulga indiviidide selline hüve, mida ei ole mõisteliselt, faktiliselt või õiguslikult võimalik osadeks jaotada ja neid osi indiviidide vahel laiali jaotada.

Omandipõhiõiguse piirangud on tänapäeva ühiskonnas hädavajalikud ning nad sisalduvad kõikide tsiviliseeritud riikide põhiseadustes ja nende alusel vastuvõetud seadustes.¹⁵⁵ Nii on omandi käsitlemine täieliku õigusliku võimuna varandusliku seisundi üle jäänud ajale jalgu,

151 R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Juura 2004, lk 232.

152 H. Veinla. Ettevaatusprintsip keskkonnavalaste õiguste kontekstis. – Juridica 2002/VI, lk 373.

153 K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – Juridica 2005/III, lk 192.

154 *Ibid*, lk 194.

155 K. Ikkonen. Omandi põhiõigus ja selle piirid. – Juridica 2006/I, lk 60.

arvestades seda, et oleme siirdunud industriaalühiskonda, kus omaniku huvid on ühiskonna huvide tõttu piiratud. Omaniku piiramine tema õiguste teostamisel on olnud pikaajaline ajalooline protsess, kusjuures omaniku õigused üha kitsenevad. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohus on märkinud oma 30. aprilli 2004. a lahendis: „Omandi vaba valdamine, kasutamine ja käsutamine riivab samal ajal teiste omanike ja mitteomanike õigusi, vabadusi ja huve ning avalikkuse huve tervikuna.“¹⁵⁶

Avalik huvi looduse kaitsmisel võib olla järgmine:¹⁵⁷

- liikide ja liigilise mitmekesisuse säilitamine eesmärgiga kasutada loodusande (nt söödavate taimede kaitse);
- liikide ja liigilise mitmekesisuse säilitamine nende võimaliku kasulikkuse pärast tulevikus (nt põhjusel, et mingi taimeliik osutub asendamatuks ravimi väljatöötamisel);
- liikide ja liigilise mitmekesisuse säilitamine tulevastele põlvkondadele;
- liikide ja liigilise mitmekesisuse kaitse, sest igal elusolendil, liigil, kooslusel või liigilisel mitmekesisusel on iseväärtus, s.o inimvajadustest sõltumatu väärtus.

Looduskaitse piirangud kitsendavad kinnisasjale kaitserеžiimi kehtestamise kaudu kinnistu omaniku võimalusi talle kuuluva kinnisasja kasutamisel. Eelmises peatükis analüüsisin loodusobjekti kaitse alla võtmise menetluse vastavust hea halduse põhimõttele. Jõudsin järeldusele, et üldjuhul looduskaitseaduse erinormid tagavad õiguse korraldusele ja menetlusele, kuid vajaka jääb õigusakti põhjendamise, kättetoimetamise ja vaidlustamise osas.

Riigikohus on piirangu legitiimsuse kindlaks tegemisel käsitlenud menetluslikke nõudeid, kuid tähelepanuta on jäetud põhiõiguste kollisioon looduse kaitsmisel. Riigikohus on öelnud:¹⁵⁸ „[...] akti põhjendamata ja isikule kätte toimetamata jättes on haldusmenetlus tõenäoliselt kiirem. Kiiremat menetlust saab pidada efektiivseks. Haldusmenetluse efektiivsus on legitiimseks eesmärgiks. Üldkogu hinnangul ei kompenseeri LKS §-s 9 ette nähtud erikord määruse menetluse puudujääke üksikisiku õiguste kaitse seisukohalt.“ LKS § 9 vastavuse tagamiseks põhiõigustele, pidasin vajalikuks lisada seadusesse kättetoimetamise kohustuslikkuse, määruse seletuskirja täiendamist kaitse alla võtmise õiguslike ja faktiliste

156 RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 24.

157 K. Relve. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnanäasjades. – Juridica 2004/I, lk 27.

158 RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 27.

asjaoludega ja vaidlustamisviite lisamist määrusesse koos õigusega pärast otsuse vastu võtmist esitada kaebus halduskohtusse, kui menetlusosaline leiab oma õiguste kaitse tagamiseks selle vajaliku. Seega ei saa nüüd enam rääkida kiiremast menetlusest. Käesolevas alapeatükis tõi autor välja mitmeid asjaolusid, mis pigem õigustavad looduse kaitsmise vajaduse tõstmist kõrgemale erahuvidest. Enne selles küsimuses lõpliku seisukoha kujundamist, heidab autor järgmises alapeatükis pilgu ka Euroopa Liidu looduse kaitse kohustustele.

4.1.2. Euroopa Liidu looduse kaitsest tulenevad kohustused

Kiiremale menetlusele sunnib riiki ka loodusdirektiiv. Loodusdirektiivi¹⁵⁹ preambulis viidatakse ohustatud elupaigatüüpidele ja liikidele kui osale ühenduse looduspärandist. Seega on liikmesriigil kohustus tagada tema territooriumil asuvate ohustatud liikide ja elupaigatüüpide kui Euroopa pärandi kaitsmine ja säilimine.

Loodusdirektiivi art 3 lg 1 kohaselt luuakse Euroopa erikaitsealade sidus ökoloogiline võrgustik Natura 2000. Võrgustik koosneb aladest, kus esinevad loodusdirektiivi I lisas loetletud elupaigatüübid, II lisas loetletud liikide elupaigad ja linnudirektiivi kohaselt klassifitseeritud linnukaitsealad. Võrgustiku loomiseks tuleb liikmesriikidel määrata erikaitsealad elupaigatüüpide ja liikide elupaikade kaitsmiseks (art 3 lg 2). Erikaitsealade määramine toimub kolmes etapis. Esmalt esitab liikmesriik Euroopa Komisjonile loodusdirektiivi III lisas sätestatud kriteeriumite ja asjakohase teadusinfo alusel sobivate alade (eelvalikualade) loetelu koos alasid käsitleva teabega (art 4 lg 1). Komisjon kehtestab seejärel ühenduse jaoks oluliste alade esialgse loetelu ning kinnitab ühenduse jaoks olulisteks aladeks valitud alade loetelu (art 4 lg 2). Kui ala on kinnitatud ühenduse jaoks oluliseks alaks, määravad liikmesriigid ala võimalikult kiiresti erikaitsealaks (art 4 lg 4). Erikaitseala definitsioon on sätestatud loodusdirektiivi art 1 p-s l: „tegemist on ühenduse tähtsusega alaga, mille liikmesriik on määranud õigus- ja haldusaktide ja/või lepingu alusel ning kus kohaldatakse vajalikke kaitsemeetmeid, et säilitada või taastada nende looduslike elupaikade ja/või liikide populatsioonide soodsat kaitsestaatus, mille jaoks ala on määratud.“

Loodusdirektiivi art 4 lg 5 kohaselt kohaldatakse niipea, kui ala on kantud ühenduse jaoks oluliste alade loetellu, selle suhtes loodusdirektiivi art 6 lg-d 2, 3 ja 4. Viidatud sätete kohaselt peab liikmesriik rakendama vajalikke meetmeid, et vältida alal elupaigatüüpide ja liikide

¹⁵⁹ Euroopa Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku taime- ja loomastiku kaitse kohta – Euroopa Liidu Teataja L 206, 22/07/1992.

elupaikade halvenemist ja alal kaitstavate liikide olulist häirimist. Loodusobjekti kaitse-eesmärkidele tõenäoliselt olulist mõju avaldava kava või projekti mõju tuleb asjakohaselt hinnata. Kavale või projektile saab nõusoleku anda vaid pärast seda, kui on kindlaks tehtud, et see ei avalda ala terviklikkusele negatiivset mõju. Kui kava või projekt avaldab ala terviklikkusele negatiivset mõju, kuid selle elluviimine on vajalik üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel ning alternatiivsed lahendused puuduvad, tuleb riigil võtta tarvitusele kõik vajalikud asendusmeetmed võrgustiku üldise sidususe kaitseks.

Euroopa Kohtu praktika¹⁶⁰ kohaselt on liikmesriigil kohustus kaitsta ka eelvalikualasid, mis on kantud Euroopa Komisjonile esitatud nimekirja. Vastasel juhul ei oleks tagatud loodusdirektiivi eesmärkide saavutamine. Sellised kaitsemeetmed peavad olema kohased alade loodusväärtuste säilimise tagamiseks. Hetkel, mil Euroopa Komisjonil tuleb teha otsus ala ühenduse tähtsusega alaks määramise kohta, peavad eelvalikualadel jätkuvalt valitsema olulises osas samad tingimused, mille alusel ühenduse jaoks potentsiaalselt oluliste alade teaduslik hindamine läbi viidi.

Seega tuleneb riigi kohustus säilitada siinsele loodusele omaseid väärtuseid ka Euroopa Liidu õigusest. Euroopa Kohus on leidnud (rikkumismenetluse kontekstis), et kuigi liikmesriigil on diskretsioon erikaitsealade nimetamisel, on valiku aluseks ornitoloogilised kriteeriumid ning liikmesriigi diskretsioon ei seisne ornitoloogiliselt sobivaimate territooriumide hulgast valiku tegemises, vaid üksnes kriteeriumide rakendamises sobivaimate alade väljaselgitamiseks.¹⁶¹ J. H. Jans ja H. H. B. Vedderi hinnangul tähendab linnudirektiivi selline tõlgendus, et riigi kohustus luua erikaitsealasid on vahetult kohaldatav: „teaduslike kriteeriumide sisu ei sõltu liikmesriigist“¹⁶², seega sisuliselt diskretsioon puudub. Loodusdirektiivi puhul on kohus sellise võimaluse siiski välistanud.¹⁶³ Erinevuse põhjuseks on asjaolu, et linnudirektiivi alusel loodavate erikaitsealade suhtes rakendub direktiivi järgne kaitse alates nende nimetamisest Euroopa Komisjonile, samas kui loodusdirektiivi järgi peab komisjon liikmesriigi esitatud nimekirja põhjal valima välja alad, millele kohaldada direktiivi järgset kaitset.¹⁶⁴

Sellise kohtupraktika põhjal tekib mõistagi küsimus, kas liikmesriigil on üleüldse võimalik

160 Euroopa Kohtu 13. jaanuar 2005. a otsus kohtuasjas C-117/03: Dragaggi vs. Itaalia; Euroopa Kohtu 14. september 2006. a otsus kohtuasjas C-244/05: Bund Naturschutz vs. Freistaat Bayern.

161 Euroopa Kohtu 19. mai 1998. a otsus kohtuasjas C-3/96: komisjon vs. Holland.

162 J. H. Jans. H. B. Vedder. European Environmental Law. 3rd Ed. Groningen: Europa Law Publishing 2008, lk 198-199.

163 Euroopa Kohtu 13. jaanuar 2005. a otsus kohtuasjas C-117/03: Dragaggi vs. Itaalia, p 25.

164 J. H. Jans. Minimum Harmonization and the Role of the Principle of Proportionality, lk 185.

arvestada linnukaitsealade moodustamisel muude kui looduskaitsealistega asjaoludega. Liikmesriigi õigus jätta mingi ala linnualade hulgast välja on Euroopa Kohtu praktika kohaselt suhteliselt piiratud.¹⁶⁵ Riik võib vaid erandjuhtudel vähendada kaitseala ulatust. See peab vastama ülekaalukatele üldistele huvidele, mis kaaluvad üles ökoloogiliste eesmärkidega seotud üldised huvid. Kohus on märkinud, et majanduslikud asjaolud ei ole vaadeldavad selliste ülekaalukate huvidenähtudega.¹⁶⁶

Eelmises alapeatükis käsitletud avaliku huvi mõiste sisustamisele võib lisada ka Euroopa Kohtu otsuse,¹⁶⁷ milles kohus märkis, et linnukaitsealade kaitsmine on direktiivi 79/409 kohaselt ühenduses äärmiselt oluline avalik huvi, mida on võimalik piirata ainult teiste, samuti eriti oluliste avalike huvide alusel. Osutatud kohtulahend, mis kehtestas erihuvide tasakaalu, aga seadis kaitsealadel ökoloogilised huvid põhimõtteliselt teiste huvide suhtes esmatähtsaks kohale, tõi hiljem vastuvõetud direktiivis 92/43 kaasa artikli 6 redigeerimise, mis kujutas endast suures osas kohtu otsuste kodifitseerimist. See hoidis kaitsealasid erahuvide esindajate ahnuse ning halduse hooletuse eest ja tagas, et Euroopa Ühenduses oleks võimalik peatada kaitsealade jätkuv kokkukuivamine¹⁶⁸, kui selleks on olemas vastav poliitiline tahe.

Euroopa Liidu liikmesriigina lasub Eestil kohustus täita Euroopa Liidu õigusakte. Selles mõttes ei erine Euroopa Liidu looduskaitseõigus mistahes muust valdkonnast, mida reguleeritakse Euroopa Liidu tasandil – „Eesti õiguse üldpõhimõtete kujundamisel tuleb põhiseaduse kõrval arvestada ka Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu asutuste poolt kujundatud õiguse üldpõhimõtteid. Need põhimõtted on tuletatud arenenud õiguskultuuriga liikmesriikide õiguse üldpõhimõtetest.“¹⁶⁹ On paratamatu, et kaitset väärivad loodusobjektid jäävad ka kellegi eraomanduses olevale maale. Tekib põhiõiguste kollisioon, kus on vaja kaaluda nende riivamise eesmärki ja proportsionaalsust. Igal juhul ei ole võimalik loodusressursside säilitamise vajadust pidada vähem kaalukaks kui eraomandi kaitset. On näiteid,¹⁷⁰ kus looduskaitset kasutatakse just vahendina hoida oma koduümbruse keskkond puhta ja puutumatuna.

165 E. Lopman. Kaitsealade moodustamise põhimõtted Euroopa looduskaitseõiguses ja selle siseriiklik järelevalve. – *Juridica* 2007/VII, lk 429.

166 Euroopa Kohtu 28. veebruar 1991. a otsus kohtuasjas C-57/89: komisjon vs. Saksamaa, p 22.

167 *Ibid*, p 21.

168 L. Krämer. Keskkonnaõigus Euroopa Kohtu praktikas. – *Juridica* 2007/VII, lk 443.

169 RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94.

170 Vt RKKKo 12.01.2012, 3-3-1-68-11.

Avatud menetluse täielikuks tagamiseks peab autor vajalikuks looduskaitseseaduse täiendamist. Arvestades looduse kaitse vajadust kui avaliku hüve tagamist, siis tuleks lubada loodusobjekti kaitse alla võtmise otsustuse vaidlustamist vaid menetluse käigus tehtud ettepanekute osas ja vaid 30 päeva jooksul arvates päevast, mil isik sai teada või pidi teada saama kaitse alla võtmise otsuse kehtestamisest. Kuna loodusobjekti kaitse alla võtmise otsustus puudutab ka üldiseid huve, siis on oluline, et kõik võimalikud vastuolud arutatakse läbi avatud menetluse käigus ja pärast otsuse vastuvõtmist ei jääks õiguskindlus pikalt lohisema. Järgnevalt analüüsib autor selle ettepaneku proportsionaalsust.

4.2. Proportsionaalsuse põhimõtte loodusobjekti kaitse alla võtmise menetluses

Põhiõiguste kataloogis ei leidu ühtegi õigust, kus ei esineks põhiõiguste kollisioone. Ühe põhiõiguste kandja põhiõiguse teostamine või realiseerimine mõjutab negatiivselt teiste põhiõiguste kandjate põhiõigusi. Erinev on põhiõiguste kollisioon, kus põrkuvad põhiõigused ja kollektiivsed hüved. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda raskekaalulisemad peavad olema seda õigustavad põhjused.¹⁷¹ Piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

Saksa põhiseadusõigusest on välja kujundatud proportsionaalsuse põhimõtte, mida saab kasutada, kui läheneda põhiõigustele printsibiiteooria kohaselt. Proportsionaalsuse põhimõtte tähendab loogilist järgnevust. Sarnast kolmest elemendist koosnevat proportsionaalsuse põhimõtet tuntakse ka saksa õiguses:¹⁷²

- sobivus ehk kohasus;
- vajalikkus ehk tarvilikkus;
- proportsionaalsus kitsamas tähenduses ehk mõõdukus.

J. H. Jans¹⁷³ toob välja proportsionaalsuse põhimõtte kasutamise Euroopa Kohtu ühe üldpõhimõttena, millega tagatakse tasakaal ühenduse õiguse ja liikmesriikide seadusandluse vahel.

171 R. Alexy. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – Juridica 2001/I, lk 12.

172 N. Emiliou. The Principle of Proportionality in European Law. A Comparative Study. London: Kluwer Law 1996, lk 142.

173 J. H. Jans. Proportionality Revisited. Legal Issues of Economic Integration, 27(3)/2000, lk 264.

Kolmeastmelise proportsionaalsuse põhimõtte tõi Eesti kohtupraktikasse Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma 6. märtsi 2002. aasta otsuses:¹⁷⁴ „Proportsionaalsuse põhimõte tuleneb Põhiseaduse § 11 2-st lausest, mille kohaselt õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollib kolleegium järjestikuliselt kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses e. mõõdukust.“

Nii seaduse kohaldaja kui ka seadusandja¹⁷⁵ peab arvestama proportsionaalsuse põhimõttega. Proportsionaalsuse põhimõtte on Euroopa Kohtu praktikas kõvasti kanda kinnitanud, mis aga igal konkreetsel juhul võib olla küllaltki erinev ning sõltub suuresti asja kontekstist.¹⁷⁶ Piirangute kehtestamisel peab riigivõim arvestama, et see peab täitma eesmärki, mis on kogu ühiskonna huvidest lähtuvalt oluline. Samas ei tohi piirang olla suurem, kui see on vajalik eesmärgi saavutamiseks. J. H. Jans¹⁷⁷ on seisukohal, et Euroopa Liidu õiguse rakendamisel võiks olla kriteeriumid, millest rangemaid piiranguid ei tohiks liikmesriigid rakendada. Piirangud sätestatakse õigusnormidega.

Põhiseaduse § 32 lõike 2 kohaselt on igalühel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada ning omandi kitsendused sätestab seadus. Seadusereservatsiooni nõue tuleneb õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest ja tähendab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja. Loodusobjekti kaitse alla võtmisega kaasneb paratamatult isikute omandi kasutamise, käsutamise kitsendused, mille puhul on tegemist põhiõiguste kaitse riivega. Kuid nagu eelmistes peatükkides selgus on loodusobjektide kaitse alla võtmisega kaasnevad kitsendused seadusega sätestatud ja määrus vaid täpsustab neid. Peamiselt on loodusobjektide kaitse alla võtmisel probleemid seotud menetlusega, millele autor käesolevas töös on pakkunud lahendused.

Eelnevates peatükkides leidis autor, et loodusobjekti kaitse alla võtmine peaks olema määruse vormis koos avatud menetluse, menetlusosaliste tehtud ettepanekute kaalutletud põhjendustega, määruse ja seletuskirja kättetoimetamise ning otsustuse vaidlustamise võimalusega. Käesolevas peatükis lisas autor vaidlustamise osas kitsenduse, nähes ette

174 RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

175 E.-J. Truuväli. Eesti Vabariigi põhiseadus: Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura. Tallinn 2002, lk 111.

176 W. Wade, Forsyth, C. Administrative Law. 9th ed. Oxford: Oxford University Press 2004, lk 368.

177 J. H. Jans. Minimum Harmonization and the Role of the Principle of Proportionality, lk 6.

vaidlustamise võimaluse vaid piiratud aja jooksul otsustuse kättesaamisest, kuna looduse kaitsmisel on suur sotsiaalne ja üldine huvi. Kui menetlusosaline on avaliku väljapaneku ja arutelude jooksul piisavalt panustanud, siis peaks ka kõik asjas olulised argumendid olema mõlemale poolele teada ja võimalikke kohtuvaidlusi saab seeläbi ennetada. Seetõttu on vajalik, et kõik vaidlused toimuksid avalikus menetluses, kus igäiks saab kaasa rääkida ja osaleda.

Kohtuliku vaidlustamise ajaline ja sisuline kitsendamine on põhiseaduse § 15 kaitseala riive. Riive eesmärk on tagada loodusressursside kaitse, mis on ühelt poolt kui avalik huvi ja teisalt riigi kohustus. Selle eesmärgi täitmise abinõuks nägi autor ette, et loodusobjekti kaitse alla võtmise otsustust saab vaidlustada vaid menetluse käigus tehtud ettepanekute osas ja vaid 30 päeva jooksul arvates päevast, mil isik sai teada või pidi teada saada kaitse alla võtmise otsustuse vastu võtmisest. Järgnevalt on vaja kaaluda, kas selline abinõu on proportsionaalne. Põhiõiguse riive on põhiseadusega vastuolus, kui see ei sobi edendama riigi poolt seatud eesmärgi saavutamist.

Antud abinõu peab autor eesmärgi saavutamiseks sobivaks, sest mida kitsamad on menetlusosaliste õigused looduskaitsete piirangute vaidlustamisel, seda kiiremini ja tõhusamalt saab haldusorgan õigusakti rakendada ning tagada kaitset vajava ala terviklikkuse ja säilimise. Vajalikkus on antud juhul sisustatud läbi sobilikkuse, sest abinõu üldist huvi puudutav olemus põhjustab selle, et kõikide menetlusosaliste vastuväited saab ühiselt läbi arutatud. Kindlasti on siin määravaks ka riigi kulutuste argument, sest ühes menetluses ja ühekorraga tõusetanud vaidluste lahendamine on kuluefektiivsem. Seega saab abinõu pidada vajalikuks.

Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigustesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. “Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see normi legitiimse eesmärgiga on põhjendatud. Kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga.”¹⁷⁸ Analüüsis olev abinõu ei ole riive suhtes intensiivne. Kitsendatakse põhiõigust vaid ettepanekute tegemise ulatusega. Kui puudutatud isik leiab, et tema õigusi on loodusobjekti kaitse alla võtmisel rikutud, siis on tal juba avatud menetluse käigus võimalik need esitada. Kui neid ei ole haldusorgan menetluse käigus arvestanud, siis otsustuse vastu võtmise järgselt on isikul võimalus neid ettepanekuid kohtulikult kaitsta. Seega leiab autor, et vaidlustamise

178 RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01, p 21.

piiramine ei kitsenda ülemäära isikute õigust kohtulikule kaitsele, sest isik saab kõik teda mõjutavad asjaolud tuua välja juba kaitse alla võtmise menetluses.

KOKKUVÕTE

Alates 1993. aastast on Vabariigi Valitsus võtnud kaitsealasid kaitse alla määruse vormis. Riigikohus jõudis 7. mai 2003. a otsuses¹⁷⁹ seisukohale, et kaitseala kaitse alla võtmise määrus on oma sisult haldusakti üldkorraldus. Sellele järgnesid veel mitmed kohtuotsused, kus loodusobjekti kaitse alla võtmise otsusega seotud kaebusi lahendati formaalselt kui haldusakti üldkorraldusi. Kuid 2011. aasta mais tunnistas Riigikohtu üldkogu looduskaitseseaduse § 10 lõike 1 tekstiosa „määrusega“ põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks. Kuna kohtuotsusele on juurde lisatud eriarvamus ja kohtulahendis on mitmeid küsitavaid kohti, siis otsustas autor oma magistritöös analüüsida selle kohtulahendiga seotud asjaolusid ja teha kindlaks, millises vormis peab olema loodusobjekti kaitse alla võtmise otsustus. Peamiselt keskendus autor küsimustele, kas otsustuse määruse vormis vastu võtmine on võimalik, mida selleks tuleb muuta ja kuidas on tagatud põhiseaduse §-des 13–15 nimetatud põhiõiguste kaitse.

Esimeses peatükis analüüsis autor määruse ja haldusakti erinevusi kriteeriumite põhjal, milleks olid üldkohustuslikkus ja mitteüldkohustuslikkus, üksikjuhtum ja piiritlemata arv juhtumeid, konkreetsus ja abstraktsus. Tulemuseks oli, et nende kriteeriumite alusel ei ole võimalik üheselt öelda, et loodusobjekti kaitse alla võtmise otsustus peab igal juhul olema määrus või siis üldkorraldus. Osaliselt on tegemist üldkorraldusega sarnaneva regulatsiooniga, sest see on suunatud asja kasutamise avalik-õiguslikule regulatsioonile. Õigusakti üksikjuhtumi regulatsioon on sellisel juhul määratletud konkreetse ja individualiseeritud asja kaudu – kinnistu. Adressaadid on üldiste tunnuste alusel kindlaks määratavad, kuid nende ring on avatud ja võib ajas muutuda. Sellised üldkorraldused kehtestatakse kindlaks määramata ajaks. Kõige rohkem tekitab siin küsimusi üksikjuhtumi olemus, sest üksikjuhtumiks on loodusobjekti kaitse alla võtmise otsustuses sisalduvat regulatsiooni raske defineerida. LKS § 10 lõike 1 alusel vastu võetavatel määrustel on vähemalt osaliselt ka õigustloovatele aktidele omane üldine ja abstraktne iseloom. Seega ei ole üldkorraldus kõige sobivam vorm. Kuna vahetegu akti liikidel ei ole väga ühene, siis eelistas autor jääda täna kehtiva praktika juurde. Järgnevates peatükkides kontrollis autor selle võimalikkust ja vajalikke seaduse muudatusi.

179 RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03.

Teises peatükis analüüsis autor põhiseadusest tulenevat võimude lahususe põhimõtet, et teha kindlaks, kes peaks määrama otsustuse tegevusvormi. Võimude lahususe põhimõte on sätestatud põhiseaduse §-s 4: Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel. Kõige enam tekib probleeme seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu suhetes. Kuigi võimude lahususe tingimustes on õiguskorra põhifunktsioonide realiseerimise käigus nende põimumine paratamatu, tuleks seda tasakaalustamise huvides siiski tagasihoidlikult teha, kasutada vaid hädavajaduse korral. Riigikohtu praktika järgi, kus kohus on õigusakte ümberklassifitseerinud, võib justkui järeldada, et Riigikohtul on Eesti Vabariigis ainupädevus klassifitseerida täitevvõimu õigusakte õiguspäraselt määruseks või üldkorralduseks. Vastavalt põhiseadusele loob õigust parlament. Õigusriigile omastest põhimõtetest lähtuvalt saavad nii Vabariigi Valitsus kui ka ministrid anda *intra legem* määrusi. Täitevvõimule võib seadusandja edasi volitada üksnes piirangute rakendamise seisukohalt ebaoluliste küsimuste reguleerimise. Täitevvõimule ei või anda pädevust kehtestada seadusega võrreldes ulatuslikumaid piiranguid.

Õiguslikult korrektne ning põhiseadusega kooskõlas on volitusnormis määruse kui õigusakti liigi selgesõnaline nimetamine. Õigusnormi hierarhiast lähtudes tuleks aktide piiritlemisel alustada õigusnormi hierarhias kõrgemal astmel seisvast aktist, see tähendab kõigepealt põhiseadus, seejärel seadus, siis määrus ja alles seejärel haldusakt. Sellest lähtuvalt on määruse mõiste võrreldes haldusaktiga kitsamas tähenduses primaarne. Õigusakti vormi peaks määrama seadusandja. Seadusandja lähtub õigusloomes oma valijatest ja nende vajadustest, kuid oluline on arvestada ka halduskoormust ja mõistlikkust. Kõike seda saab aga tagada siiski vaid seadusandja. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu ülesandeks on kontrollida ja tuvastada õigusakti põhiseaduspärasus, seadusandja arvestab kohtu poolt tehtud soovitusi ja täitevvõim viib tehtu ellu. Seega toimub võimu jagamine koostöös. Ka antud magistratöö uurimiseseme kohta tuleb seadusandjal teha oma järeldused kohtu poolt antud suuniste alusel. Loodusobjekti kaitse alla võtmine määruse vormis peab olema põhiseadusega kooskõlas.

Kolmandas peatükis uuris autor, kuidas määruse menetluses tagada põhiõiguste kaitse. Analüüsi esemeks oli loodusobjekti kaitse alla võtmise menetluse vastavus põhiseaduse kolmele olulisele põhimõttele – õigusselgus, õigus hea halduse tavale, õigus tõhusale õiguskaitsele. Õigusselgus tähendab, et seadus ei tohi olla umbmäärane. Looduskaitseaduse § 10 lg 1 määratleb loodusobjekti kaitse alla võtmise volitusnormi ja tegevusvormi. Tegevusvormi määramine seaduses tagab õigusselguse. Kogu kaitse alla võtmise menetlus on

samuti looduskaitse seaduses reguleeritud. Seega autor ei nõustu, et valitseks õigusselgusetus. Hea halduse tava eesmärgiks on võimalikult tõhus haldusmenetlus. Õigused korraldusele ja menetlusele väljendavad ideed, et õige menetlus aitab kaasa õige tulemuse saavutamisele. Looduskaitse seaduse 2. peatükk tagab avatud menetluse, kus menetlusosalised on igati kaasatud ja neile on antud võimalused kaasa rääkida. Puuduseks on praegu see, et kui kaitse alla võtmine jääb venima, siis ei ole haldusorganil kohustust anda menetlusosalistele vahepeal infot menetluskäigu kohta. Suurimaks probleemiks on õigus tõhusale õiguskaitsele. Puudused esinevad otsustuse nõrgas põhjendatuses, selle kättesaadavuses ja määruse teatavakstegemises menetlusosalisele. Kõiki neid puudusi saab aga kõrvaldada ka määruse vormis otsustuse vastuvõtmise korral. Looduskaitse seadusesse tuleb sisse viia muudatused – määruse seletuskiri tuleb teha kõigile kergesti kättesaadavaks, määrus ja selle seletuskiri tuleb menetlusosalisele kätte toimetada ning anda seaduses selgesõnaline õigus määruse vaidlustamiseks halduskohtus.

Kolmandas peatükis analüüsis autor ka subjektiivse avaliku õiguse olemust ja sellest tulenevaid kaebeõiguse võimalusi. Reeglina kehtivad keskkonnaasjades üldised kaebeõiguse alused – subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi. Efektive keskkonnakaitse tagamiseks on kehtivad õigusaktid näinud ette üldkorra erinevad võimalused keskkonda mõjutavate haldusotsustuste vaidlustamiseks. Keskkonnakaitse valdkonnas kehtestatud haldusakti või sooritatud toiminguga vaidlustamisel valitsusvälise keskkonnaorganisatsiooni poolt eeldatakse, et kaebajal on põhjendatud huvi või et tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud keskkonnaorganisatsiooni keskkonnakaitse eesmärkide või senise keskkonnakaitse tegevusvaldkonnaga. Eesti riigisisest õigusest ei tulene isikule õigust nõuda konkreetse loodusobjekti kaitse alla võtmist. Täna kehtiva õiguse kohaselt saavad üldisi huve puudutavaid avalike subjektiivsete õiguste tagamist nõuda vaid keskkonnaorganisatsioonid.

Neljandas peatükis jätkas autor arutelu, kas määruse vormis loodusobjekti kaitse alla võtmisel on põhiõiguste kaitseala riive proportsionaalne. Põhiseadusega kooskõlas olemise kriteerium nõuab, et põhiõigusi riivavad riiklikud aktid oleksid kooskõlas kõigi põhiseaduse normidega. Kui mõnda põhiõigust kitsendatakse, siis peab selleks olema legaalne eesmärk ja eesmärgi saavutamiseks võetud abinõu proportsionaalne. Loodusobjekti kaitse alla võtmisel määruse vormis on Riigikohus pidanud legitiimseks efektiivsuse eesmärki, et määruse menetlus on kiirem kui haldusaktile esitatavad menetlusreeglid. Autor leidis, et eesmärk ei saa olla kiire menetlus, kuna sel juhul ei ole tagatud põhiõiguste kaitse.

Paratamatult kõrgetasemelise looduskaitse elluviimisel sekkub riigivõim aktiivselt isikute õigustesse ja vabadustesse, mis seisneb muuhulgas ka omandile piirangute ettekirjutamisel. Omandipõhiõiguse piirangud on tänapäeva ühiskonnas hädavajalikud ning nad sisalduvad kõikide tsiviliseeritud riikide põhiseadustes ja nende alusel vastuvõetud seadustes. Looduskaitse on valdkond, kus omandi kaitseks sekkumine on möödapääsmatu. Loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb vaadelda üldise hüvena ja mille säilitamise eesmärki saab käsitleda üldise huvina. Üldine huvi võib olla mitmete õiguste, sealhulgas ka omandiõiguse piiramise õigustatud aluseks. Looduskaitse piirangud kitsendavad kaitsereežiimi kehtestamise kaudu kinnistu omaniku võimalusi oma kinnisasja kasutada. Autor jõudis järeldusele, et üldjuhul looduskaitse seaduse erinormid tagavad õiguse korraldusele ja menetlusele, kuid vajaka jäämisi esineb õigusakti põhjendamises, kättetoimetamises ja vaidlustamises.

Tagamaks LKS § 9 kooskõla põhiõigustega, pidas autor vajalikuks lisada seadusesse kättetoimetamise kohustuslikkus, täiendada määruse seletuskirja kaitse alla võtmise õiguslike ja faktiliste asjaoludega ning lisada määrusesse vaidlustamisviide koos õigusega pärast otsuse vastuvõtmist esitada kaebus halduskohtusse, kui menetlusosaline leiab oma õiguste kaitse tagamiseks selle vajaliku olevat. Seega ei saa enam rääkida kiiremast menetlusest. Samas on loodusressursside kaitse avalik hüve ja seega võib selle tõsta ka kõrgemale erahuvidest.

Lisaks riigisisestele kohustustele on Euroopa Liidu liikmesriigil kohustus tagada tema territooriumil asuvate ohustatud liikide ja elupaigatüüpide kui Euroopa pärandi kaitsmine ja säilimine. Kuna loodusobjekti kaitse alla võtmise otsustus puudutab ka üldiseid huve, siis on oluline, et kõik võimalikud vastuolud arutatakse läbi avatud menetluse käigus ja pärast otsuse vastu võtmist ei jääks õiguskindlus pikalt lohisema. Seetõttu jõudis autor järeldusele, et loodusobjekti kaitse alla võtmise otsustuse vaidlustamist võiks lubada vaid menetluse käigus tehtud ettepanekute osas ja vaid 30 päeva jooksul arvates päevast, mil isik sai teada või pidi teada saada kaitse alla võtmise otsuse kehtestamisest. Proportsionaalsuse testi järel jõudis autor järeldusele, et abinõu, mis näeb ette loodusobjekti kaitse alla võtmise otsustuse vaidlustamise vaid menetluse käigus tehtud ettepanekute osas ja piiratud ajal pärast otsusest teadasaamist, on põhiseadusega kooskõlas ja proportsionaalne.

Töö alguses püstitatud hüpotees leidis analüüsi tulemusel kinnistuse. Loodusobjekti kaitse alla võtmine määruse vormis on võimalik ja seda nii, et isikute põhiõigused oleksid tagatud.

Looduskaitseseadusesse tuleb teha järgmised muudatused: lisada seadusesse määruse ja seletuskirja kättetoimetamise kohustuslikkus; nimetada määruse seletuskirja kohustuslikud koostisosad, et sealt selguks kaitse alla võtmise õiguslikud ja faktilised asjaolud; avaldada õiguskaitse seisukohast relevantset põhjendused määruse lisana; lisada määrusesse vaidlustamisviide koos õigusega esitada pärast otsuse vastu võtmist kaebus halduskohtusse. Vaidlustamisõigus peaks olema klausliga, et selleks on õigus vaid menetluse käigus tehtud ettepanekute osas ja vaid 30 päeva jooksul arvates päevast, mil isik sai teada või pidi teada saama loodusobjekti kaitse alla võtmise otsusest. Nende muudatustega on tagatud põhiõiguste kaitse ja looduse kaitseks võetud abinõude proportsionaalsus.

SUMMARY

„The protection of fundamental rights during the process of the regulation on the example of placing a natural feature under protection“

The research objective of this master thesis is the procedure of placing the natural feature under protection according to the Nature Conservation Law and its conformity to the Constitution of the Republic of Estonia. Since the Protected Natural Objects Act, natural features have been placed under protection with the regulation of the Government of the Republic. In the current thesis the Supreme Court decision from 13 May 2011 plays a crucial role. This decision cancelled Nature Conservation Law § 10 subsection's 1 text „with regulation“ declaring it contrary to the Constitution and invalid. Determining question here is if the legislation that prejudice the subjective rights of a concrete person ensures the constitutional rights sufficiently, especially the § 14 of the Constitution's fundamental rights concerning the managing and proceedings of affairs, as well as the protection of rights in the court of law according to § 15. For this reason the author have posed the hypothesis for the thesis – placing the natural feature under protection is possible in the form of regulation. The research objective of this thesis is trying to answer the question: is the proceeding of placing the natural feature under protection carried out in a way that the fundamental rights of the people are granted? Thus the author tries to find a proof to a claim that it is possible to protect the subjective rights of a person by the legislation of general application.

First the author analysed the difference between the regulation and administrative act – their general and non-general mandatory nature, individual cases and undetermined number of cases, their specific and abstract nature. The author found that based on these criteria it is not possible to claim with a full confidence whether the decision of placing a natural feature under protection should be in a form of regulation or general order. It partially falls under the principles of general order concerning the public law regulation about the use of things. In this occasion the single case of the legal act's regulation is determined by a concrete and individualized thing – by a registered immovable property that affects the individual. The addressees are possible to be determined by general features however their circle is open and can change in time. Also the legal act is adopted for an unspecified period of time. However, more doubtful is the individual case. It is difficult to classify the decision-making regulation of placing the natural feature under protection as a specific case. The regulations deriving from the Nature Conservation Law § 10, subsection 1 have at least partly general and abstract

features typical for the legislation of general application. Therefore the general order is not the most appropriate form. As making the difference is not as easy, the author preferred to stay with the practice used today. In the subsequent chapters of thesis the author checked the possibilities and amendments that need to be made in the legislation.

In Chapter 2 of the thesis the author analysed the constitutional separation of powers to find out who should determine the decision-making process. According to judicial practice of Supreme Court, where it has reclassified the legal acts, it can be seemingly concluded that the Supreme Court in Estonia has an exclusive competence to classify the legal acts of executive power into regulation or general order. However, pursuant to the Constitution, the lawmaking is the responsibility of the Parliament. The form of the legal act should be determined by the regulator. In lawmaking the regulator is guided by voters and their needs, but it is also important to take into account the soundness and administrative burden. Also in the current situation the regulator has to make its conclusions according to the guidance given by the Court. Placing the natural feature under protection as a regulation has to be in concordance with the Constitution.

In Chapter 3 the author analysed the concordance of the proceeding of placing a natural feature under protection to the three important fundamental rights of the Constitution – legal clarity, right to a good practice of administration and right to an effective legal protection. Determining the form of activity in a legal act ensures legal clarity. The whole proceeding for placing a natural feature under protection is regulated by the Nature Conservation Law. Therefore it can not be agreed that the legal unclarity exist. The purpose of the right to a good practice of administration is targeted to the efficient administrative proceeding. The 2nd chapter of the Nature Conservation Law is ensuring an open proceeding where all the parties to the proceeding are well involved and they have been granted an opportunity to express their opinion. The problematic issue currently is that if the proceeding to place a natural feature under protection is prolonged, then in the meantime, the administrative authority does not have an obligation to inform the parties to the proceeding about that. The biggest problem is connected to granting the right to an effective legal protection. The deficiencies lie in the weak reasoning of the decision, its availability, and informing the parties to the proceeding about the adopted regulation. All of these deficiencies, however, can be eliminated when adopting the decision in the form of regulation. The Nature Conservation Law needs to be amended as follows – the explanatory memorandum should be made easily available to all, the regulation and its explanatory memorandum should be sent to the parties of the

proceeding, and clear legal right to contest the regulation in the administrative court should be stated in the law.

Overall, general complaint proceeding rules apply to environmental issues – subjective public law and reasoned interest. In the area of environmental protection, when the adopted administrative act or performed operations are contested by a non-governmental organisation (NGO), it is assumed that the appellant has a reasoned interest or violated interest, if the contested act or operations are connected to the environmental objectives or environmental protection activity area of the NGO. Estonian law does not give the right to an individual to demand the protection of a specific area. According to the current law, only the NGOs can demand the granting of public subjective rights connected to the protection of the common interests.

In Chapter 4 the author continued the discussion whether in the case of placing a natural feature under protection in a form of regulation, the prejudice of fundamental rights is proportional. The criterion of being in concordance with the Constitution is based on the idea that all the state acts that prejudice the fundamental rights have to be in concordance with all the norms of the Constitution. When some of the fundamental rights are prejudiced, it has to be for a legitimate purpose and the measures taken to achieve this purpose have to be proportionate. When placing a natural feature under protection in the form of regulation, the Supreme Court has found the purpose of “effectiveness” legitimate; that the proceeding of the regulation is faster than the proceeding rules asserted to the administrative act. The author found in her work that the aim should not be a fast proceeding procedure, because then the protection of fundamental rights would not be granted. When implementing higher level nature conservation, it is inevitable that the executive power is actively involved in the rights and freedoms of individuals, including placing the restrictions on their ownership rights. The natural wealth and resources are national riches that should be seen as public benefits, which conservation can be considered as public interest. Public interest can be a legitimate reason for restricting many rights, including placing the restrictions on ownership rights. Nature conservation restrictions, set by the protection regime, limit the opportunities for the owner to use the property.

To ensure the Nature Conservation Law's concordance to the fundamental rights, the author found it necessary to add to the law the mandatory delivery of the regulation, supplementing the explanatory memorandum with legal and factual reasoning for placing the natural feature

under protection. The author also suggests adding reference to contest the decision in the regulation with the right to appeal in the administrative court. That is in case the party to the proceeding finds it necessary to protect ones rights. Therefore faster legislative proceeding can not be considered. At the same time, the protection of natural resources is a common interest, and can be placed above the private interests. In addition to national obligations, the member state of the European Union has an obligation to ensure the protection and preservation of threatened species and habitats in its territory as part of European heritage. As placing a natural feature under protection is connected to the public interests, then it is important that all possible contradictions are discussed during the open proceeding, and that after the decision-making, the legal certainty would not wear on for a long time. Therefore the author arrived into a conclusion that contesting connected to the decision of placing a natural feature under protection, should only be allowed in the scope of the suggestions made during the proceeding, and only during 30 days after the day the person became aware or had to become aware of the adoption of the decision. After testing proportionality principle the author reached into a conclusion that the means, which foresee the contesting of the decision of placing the natural feature under protection, only in the scope of suggestions made during the proceeding, and during limited time after becoming aware of the decision, are in concordance with the Constitution and are proportional.

To conclude, it can be said that placing a natural feature under protection in a form of regulation, ensuring at the same time the fundamental rights of individuals, is possible. The following amendments should be made in the Nature Conservation Law: mandatory delivery of the regulation; determining the obligatory parts of the explanatory memorandum so it shows the legal and factual reasoning for placing the feature under protection; adding reference to contest the decision in the regulation with the right to appeal in the administrative court. The right to contest should be with a clause that it should only be allowed in the scope of the suggestions made during the proceeding, and only during 30 days after the day the person became aware or had to become aware of the adoption of the decision. With these changes, the protection of fundamental rights and proportionality of the measures taken for nature conservation would be ensured.

KASUTATUD MATERJALID

Kasutatud kirjandus

1. A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. – Juridica 2001/VIII.
2. A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus. Tartu 2004.
3. R. Alexy. A Theory of Constitutional Rights. Oxford University Press 2002.
4. R. Alexy. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – Juridica 2001/I.
5. R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001/eriväljaanne.
6. B. A. Beijen. The implementation of area protection provisions from European environmental directives in the Member States. Utrecht Law Review, volume 5, Issue 1, 2009.
7. N. Emiliou. The Principle of Proportionality in European Law. A Comparative Study. London: Kluwer Law 1996.
8. M. Ernits. Konkreetne normikontroll de lege lata ja de lege ferenda. – Juridica 2001/VIII.
9. M. Ernits. Kättetoimetamisest põhiõiguste valguses. – Juridica 2004/V.
10. M. Ernits. Põhiõiguste mõiste ja tähtsus õigussüsteemis. – Juridica 1996/IX.
11. M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli Kirjastus. Tartu 2011.
12. K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – Juridica 2005/III.
13. K. Ikkonen. Omandi põhiõigus ja selle piirid. – Juridica 2006/I.
14. J. H. Jans. Minimum Harmonization and the Role of the Principle of Proportionality –
kättesaadav arvutivõrgus:
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1105341
15. J. H. Jans. Proportionality Revisited. Legal Issues of Economic Integration, 27(3)/2000
16. R. Järvamägi. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu mõju seadusandjale. – Juridica 2006/VI.
17. H. Kelsen. Introduction to the problems of legal theory. Clarendon Press: Oxford 1992.
18. A.-T. Kliiman. Administratiivakti teooria. Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, Tartu 1932.
19. A.-T. Kliiman. Haldusprotsess. Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus. Tartu 1937.

20. L. Krämer. Keskkonnaõigus Euroopa Kohtu praktikas. – Juridica 2007/VII.
21. U. Lõhmus. Põhiõigused ja EL õiguse üldpõhimõtted: funktsioonid, kohaldamisala ja mõju. – Juridica 2011/IX.
22. I. Lillo. Täitevvõimule delegeeritud seadusandlus. – Juridica 2000/X.
23. E. Lopman. Kaitsealade moodustamise põhimõtted Euroopa looduskaitseõiguses ja selle siseriiklik järelevalve. – Juridica 2007/VII.
24. R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Juura 2004.
25. R. Maruste, E.-J. Truuväli. Teooria ja praktika probleeme seondult põhiseaduslikkuse järelevalvega. – Juridica 1995/VII.
26. R. Maruste, H. Schneider. Võimude lahusus teoreetilised lähtekohad ja mõned praktilised probleemid Eestis. – Juridica 1994/III.
27. H. Maurer. Haldusõigus. Juura. Tallinn, 2004.
28. K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooni õigusest. Tallinn. Juura. 1998
29. K. Merusk. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika. – Juridica 2011/I.
30. K. Merusk, Koolmeister. Haldusõigus: õpik TÜ õigusteaduskonna üliõpilastele. Juura. 1995
31. K. Merusk. Kehtiv õigus ja õigusaktide teooria põhiküsimusi. Avatud Eesti Fond. 1995.
32. K. Merusk. Veelkord õigustloovatest aktidest. – Juridica 1993/III.
33. I. Pilving. Haldusakti siduvus. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2006.
34. I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. – Juridica 2002/III
35. V. Saarmets. Individaalne konstitutsiooniline kaebus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtus. – Juridica 2001/VI.
36. H. Schneider. Kohus lahusvõimude süsteemis. – Juridica 1999/IX.
37. J. Rebane. Õigustloovatest aktidest Eesti Vabariigi Põhiseaduse järgi. – Juridica 1993/I.
38. K. Relve. Isikute ühendused keskkonnahuvi esindajana: kas iga ühenduse õigus või valitute privileeg? – Juridica 2007/X.
39. K. Relve. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnanähtude. – Juridica 2004/I.
40. E.-J. Truuväli. Eesti Vabariigi põhiseadus: Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura. Tallinn 2002.
41. K. Vaarmari. Keskkonnanähtude subjektiivne õigus Eesti kohtupraktikas. – Juridica 2007/VII.

42. H. Vallikivi. Põhiõiguste ja -vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest. – Juridica 1997/V.
43. H. Veinla. Ettevaatusprintsip keskkonnaalaste õiguste kontekstis. – Juridica 2002/VI.
44. H. Veinla. Kas meie looduse mitmekesisus ja väärtus võib olla takistuseks majanduse arengule? – Juridica 2009/IX.
45. H. Veinla. Keskkonnaõigus. Kirjastus Juura. Tallinn 2005.
46. H. Veinla. Kuidas mõjutab Euroopa Liitu astumine Eesti keskkonnaõiguse kujundamist ja ellurakendamist? – Juridica 2007/IV.
47. E. Vene. Halduskohtusse pöördumise tähtaeg: mõningad probleemid ja võimalikud lahendused. – Juridica 2007/V.
48. W. Wade, C. Forsyth. Administrative Law. 9th ed. Oxford: Oxford University Press 2004.

Kasutatud normatiivaktid

1. Euroopa Nõukogu direktiiv 79/409/EMÜ loodusliku linnustiku kaitse kohta – Euroopa Liidu Teataja L 103 , 25/04/1979.
2. Euroopa Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku taime- ja loomastiku kaitse kohta – Euroopa Liidu Teataja L 206, 22/07/1992.
3. Eesti Vabariigi põhiseadus. 28. juuni 1992 – RT 1992, 26, 349...RT I, 27.04.2011, 2.
4. Halduskohtumenetluse seadustik. 27. jaanuar 2011 – RT I, 23.02.2011, 3...RT I, 28.12.2011, 7.
5. Haldusmenetluse seadus. 6. juuni 2001 – RT I 2001, 58, 354...RT I, 23.02.2011, 8.
6. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnasjade otsustamisel üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni ratifitseerimise seadus. 6. juuni 2001 – RT II 2001, 18, 89.
7. Looduskaitse seadus. 21. aprill 2004 – RT I 2004, 38, 258...RT I, 30.12.2011, 13.
8. Märgekirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus. 10. november 2004 – RT I 2004, 81, 542 ... RT I, 18.03.2011, 7.
9. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. 13. märts 2002 – RT I, 2002, 29, 174... RT I 2010, 19, 101.
10. Riigi Teataja seadus. 22. aprill 2010 – RT I 2010, 19, 101.
11. Vabariigi Valitsuse seadus. 13. detsember 1995 – RT I 1995, 94, 1628...RT I, 29.12.2011, 149.
12. Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ – RT I, 29.12.2011, 228.

13. Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määrus nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ – RT I, 19.01.2011, 4.... RT I, 29.12.2011, 233.
14. Vabariigi Valitsuse 22. oktoobri 2009. a määrus nr 164 „Suurupi looduskaitseala kaitse alla võtmine ja kaitse-eeskiri“ – RT I 2009, 50, 343.

Kasutatud kohtulahendid

1. RKHKo 3-3-1-68-11, 12. jaanuar 2012, Andres Sõnajala (Sõnajalg), Oleg Sõnajala (Sõnajalg), Siiri Sõnajala (Sõnajalg) ja Viivi Sõnajala (Sõnajalg) ning Elvi Maripuu kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 29. aprilli 2011. a otsuse peale haldusasjas nr 3-08-1172 kaebustes Keskkonnaministeeriumi 28. mai 2008. a keeldumise (Kadakaranna kinnistu kaitse alla võtmise menetluse algatamisest) tühistamiseks ja taotluse uueks läbivaatamiseks kohustamiseks ning Vabariigi Valitsuse 23. aprilli 2009. a korralduse nr 148 osaliseks tühistamiseks, Keskkonnaministeeriumi Saaremaa Keskkonnateenistuse 27. novembri 2009. a keeldumise (Kadakaranna kinnistu kaitse alla võtmise menetluse algatamisest) tühistamiseks ja taotluse uuesti läbivaatamiseks kohustamiseks.
2. RKHKo 3-3-1-19-11, 15. juuni 2011, Kiili Vallavalitsuse kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 20. oktoobri 2010. a otsuse peale haldusasjas nr 3-09-1451 OÜ Männi Arendus kaebuses Kiili Vallavolikogu 14. mai 2009. a otsuse nr 24 tühistamiseks.
3. RKHKo 3-3-1-94-10, 20. aprill 2011, Romeo Kalda kassatsioonkaebus Tartu Ringkonnakohtu 18. juuni 2010. a otsuse peale haldusasjas nr 3-09-1395 kaebuses Viru Vangla direktori 11. veebruari 2009. a käskkirja nr 6.-1/50-KP, 12. mai 2009. a käskkirja nr 6.1/131-KP ja 10. juuli 2009. a käskkirja nr 6.-1/209-KP õigusvastasuse tuvastamiseks.
4. RKÜKo 3-3-1-85-10, 31. mai 2011, OÜ Baltic Wind Energy kassatsioonkaebus Vabariigi Valitsuse 18. mai 2007. a määruse nr 156 „Vabariigi Valitsuse 27. juuli 2006. a määruse nr 176 „Hoiualade kaitse alla võtmine Saare maakonnas“ muutmine“ tühistamiseks § 1 lg 1 p 66 osas ulatuses, millega arvati Võilaiu hoiuala koosseisu OÜ Baltic Wind Energy omandis olevad kinnistud Roostiku, Nuka, Kadastiku, Kruusiaugu ja Lagle.
5. RKHKo 3-3-1-76-10, 14. veebruar 2011, Vjatšeslav Julini (Julin) ja Justiitsministeeriumi kassatsioonkaebused Tartu Ringkonnakohtu 29. aprilli 2010. a otsuse peale haldusasjas nr 3-09-352 V. Julini kaebuses Justiitsministeeriumi 30. augusti 2006. a otsuse nr 4-1-04/620 ja toimingute õigusvastasuse kindlakstegemiseks.

6. RKHKm 3-3-1-85-10, 19. jaanuar 2011, kohtuasja üle andmine Riigikohtu üldkogule.
7. RKHKO 3-3-1-72-10, 10. detsember 2010, Andrus Kaarsalu kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 22. aprilli 2010. a otsuse peale haldusasjas nr 3-09-1236 kaebuses Lääne Politseiprefektuuri 6. mai 2009. a käskkirja nr 193-p seadusevastaseks tunnistamiseks, distsiplinaarkaristuse tühistamiseks, teenistusse ennistamiseks ning teenistusest sunnitud aja eest tasu väljamõistmiseks.
8. RKPJKm 3-4-1-6-10, 22. november 2010, Õiguskantsleri taotlus tunnistada kehtetuks Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 „Tallinna ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“ § 1.
9. RKPJKm 3-4-1-16-09, 22. detsember 2009, Tallinna Linnavolikogu taotlus tunnistada kehtetuks kohalike omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 8 lg 1 teine lause, § 8 lg 4 ja § 8 lg 4(1) esimene lause.
10. RKHKO 3-3-1-57-09, 15. oktoober 2009, AS Pajker, Vahur Tamme ja Ragner Matsalu kaebused Vabariigi Valitsuse 18. mai 2007. a määruse nr 154 osalise tühistamise nõudes
11. RKHKO 3-3-1-27-09, 19. juuni 2009, OÜ Suviste Põllumajandussaadused kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 6. jaanuari 2009. a otsuse peale haldusasjas nr 3-07-1308 kaebuses Vabariigi Valitsuse 18. mai 2007. a määruse nr 156 osalise tühistamise nõudes.
12. RKHKO 3-3-1-87-08, 15. jaanuar 2009, Malle Jaanikesingu (Jaanikesing) kassatsioonkaebus Tartu Ringkonnakohtu 10. septembri 2008. a otsuse peale haldusasjas nr 3-07-2411 kaebuses Põltsamaa Vallavolikogu otsuse tühistamiseks.
13. RKHKO 3-3-1-49-08, 5. november 2008, Ilmar Kasekampi (Kasekamp) kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 14. aprilli 2008. a otsuse peale haldusasjas nr 3-03-114 kaebuses Tallinna Linnavalitsuse korralduse tühistamiseks.
14. RKHKO 3-3-1-39-08, 17. september 2008, Tulundusühistu Spekter (likvideerimisel) kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 27. veebruari 2008. a otsuse peale haldusasjas nr 3-06-1422 kaebuses keskkonnaministri käskkirja tühistamiseks.
15. RKHKm 3-3-1-95-07, 13. veebruari 2008, Romeo Kalda kaebus Tartu Vangla direktori 22. juuni 2007. a käskkirja nr 1-3/65 tühistamiseks.
16. RKHKO 3-3-1-54-07, 31. oktoobri 2007, Stanislav Issajevi kaebus Tartu Vangla administratsiooni toimingute peale kohtusse ja prokuratuuri helistamise mittelubamisel.
17. RKHKO 3-3-1-39-07, 17. oktoobri 2007, Härjapea Taarausuliste ja Maausuliste Koja

- kaebus Kunda Linnavolikogu 5. juuli 2006. a otsuse nr 21 tühistamiseks,
18. RKPJKo 3-4-1-15-07, 8. oktoober 2007, Tallinna Halduskohtu taotlus kontrollida vedelkütusevaru seaduse kuni 01.12.2006 kehtinud redaktsiooni § 9 regulatsiooni vastavust põhiseadusele.
 19. RKHKo 3-3-1-102-06, 5. märts 2007, Siiri Miti, Tiit Tüvi, Juta Tüvi ja Ülo Tüvi kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 29. septembri 2006. a otsuse peale haldusasjas nr 3-04-384 Siiri Miti, Tiit Tüvi, Ülo Tüvi, Olev Tüvi pärija Juta Tüvi kaebustes Jõelähtme Küla RSN 9. mai 1991. a otsuse, Harju Maakonna Valitsuse 29. oktoobri 1991. a määruse nr 188 p 4, 12. mai 1992. a maa looduses eraldamise akti nr 32, Vabariigi Valitsuse 8. juuni 1992. a istungi protokollilise otsuse nr 39 päevakorrapunkti 4 ja 5. juuli 1994. a korralduse nr 509-k lisa p 2, Harju Maakonna Valitsuse Arhitektuuriameti 1. juuni 1993. a ehitusloa nr 21/93, Jõelähtme Vallavalitsuse 8. mai 1998. a korralduse nr 494 ja Harju maavanema 4. augusti 1998. a korralduse nr 2685 õigusvastasuse kindlakstegemiseks ja õigusvastaste haldusaktidega tekitatud kahju väljamõistmiseks.
 20. RKHKo 3-3-1-86-06, 28. veebruar 2007, Maidla Vallavalitsuse kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 13. juuli 2006. a otsuse peale haldusasjas nr 3-05-145 Maidla Vallavalitsuse kaebustes Keskkonnaministeeriumi toimingute ja 7. veebruari 2005. a vaideotsuse peale.
 21. RKHKo 3-3-1-43-06, 28. november 2006, Võrumaa Keskkonnateenistuse ja XX OÜ kassatsioonkaebused Tartu Ringkonnakohtu 9. märtsi 2006. a otsuse peale haldusasjas nr 3-04-383 seltsingu X kaebuses.
 22. RKPJKo 3-4-1-17-06, 17. jaanuar 2007, Kalev Kanguri kaitsja vandeadvokaat Marti Hääle taotlus tunnistada kriminaalmenetluse seadustiku §-de 137 lg 3 teine lause ja 385 p 6¹ põhiseadusvastaseks ning kontrollida K. Kanguri kaitseõiguse piiramise ja vabadusõiguse riive põhiseaduspärasust
 23. RKPJKo 3-4-1-3-04, 30. aprill 2004, Tallinna Ringkonnakohtu taotlus kontrollida Asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 15-2 lg 1 ja § 15-4 lg 2 vastavaust Põhiseadusele
 24. RKHKo 3-3-1-33-04, 18. november 2004, Siiri Miti, Tiit Tüve, Olev Tüve ja Ülo Tüve kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 30. märtsi 2004. a otsuse peale haldusasjas nr 2-3/41/04 Siiri Miti, Tiit Tüve, Olev Tüve ja Ülo Tüve kaebuses Jõelähtme Küla RSN otsuse, Harju Maakonna Valitsuse määruse, maa looduses eraldamise akti, Vabariigi Valitsuse istungi protokollilise otsuse, Harju Maakonna Valitsuse Arhitektuuriameti ehitusloa, Vabariigi Valitsuse korralduse,

- Jõelähtme Vallavalitsuse korralduse ja Harju maavanema korralduse õigusvastasuse kindlakstegemise ja õigusvastaste haldusaktidega tekitatud kahju väljamõistmise nõudes.
25. RKHKm 3-3-1-13-04, 8. aprilli 2004, Jaak Vaheri, Luule Velleste ja Jaak Vaheri, Luule Velleste ja Hillar Taamali kaebus Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2000. a määruse nr 452 peale.
 26. RKHKo 3-3-1-66-03, 28. oktoober 2003, AS Pajo kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 13. mai 2003. a otsuse peale haldusasjas nr 2-3/38/03 AS Pajo kaebuses Pärnu Linnavalitsuse määruste peale.
 27. RKHKm 3-3-1-31-03, 7. mai 2003, J. Vaheri, A. Rehkalti, L. Velleste ja Hillar Taamali kaebus Vabariigi Valitsuse 19. detsember 2000. a määruse nr 452 peale.
 28. RKPJKo 3-4-1-1-03, 17. veebruar 2003, Vabariigi Valitsuse 06.11.1996 määrusega nr 268 kinnitatud „Maa enampakkumisega erastamise korra“ p 47 vastavuse kontrollimiseks Põhiseaduse §-ga 11
 29. RKHKm 3-3-1-57-02, 1. oktoobri 2002, Vladimir Kostapi kaebus Lääne-Viru maavanema korralduste ja Lääne-Viru Maavalitsuse toimingute õigusvastaseks tunnistamiseks ja tühistamiseks.
 30. RKPJKo 3-4-1-10-02, 24. detsember 2002, Tallinna Halduskohtu taotlus kontrollida rahandusministri 28.01.2002 määruse nr 24 „Ametiisikute palgaandmete avalikustamise kord ja tingimused“ ning Palgaseaduse § 8 lg 3.1 viimase lause vastavust Põhiseadusele
 31. RKHKo 3-3-1-9-02, 7. märts 2002, Virve Karise kassatsioonkaebus Tartu Ringkonnakohtu 24. oktoobri 2001. a otsuse peale haldusasjas nr 2-3-62/2001 V. Karise kaebuses Meremäe Vallavalitsuse korralduse tühistamiseks
 32. RKÜKo 3-4-1-5-02, 28. oktoober 2002, Tallinna Halduskohtu taotlus ORAS §7 lg 3 põhiseadusele vastavuse selgitamiseks
 33. RKPJKm 3-4-1-4-02, 10. aprilli 2002, Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada kehtetuks Tallinna Linnavolikogu 10.12.1998 määrusega nr 43 kinnitatud „Turul ja tänaval kauplemise eeskirja“ p 4.6, Tallinna Kesklinna Valitsuse 31.03.1995 korraldus nr 386 ja Tallinna Kesklinna vanema 28.03.2000 korraldus nr 123 nende vastuolu tõttu Põhiseaduse § 3 lg-ga 1, §-ga 31, §-ga 113 ja § 154 lg-ga 1.
 34. RKPJKo 3-4-1-1-02, 6. märts 2002, Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada Käibemaksuseaduse § 18 lg 8 2.lause kehtetuks vastuolu tõttu põhiseaduse §-dega 11, 12 lg 1 ja 31.
 35. RKEKm 3-3-1-8-01, 20. detsember 2001, Tartu Linnavolikogu erikaebuse

läbivaatamine halduskohtu pädevuse piiritlemise asjas

36. RKÜKo 3-4-1-7-01, 11. oktoobri 2001, Tallinna Halduskohtu taotlus kontrollida Relvaseaduse § 28 lg 1 p 6 vastavust Põhiseaduse §-le 11.
37. RKPJKo 3-4-1-2-01, 5. märts 2001, Tallinna Halduskohtu taotlus Välismaalaste seaduse § 12 lg 5 ja 6 Põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks.
38. RKPJKo 3-4-1-8-00, 5. oktoobri 2000, Tallinna Ringkonnakohtu taotlus Konkurentsiseaduse § 18 lg 1 p 3 kehtetuks tunnistamiseks vastuolu tõttu Põhiseaduse §-ga 10.
39. RKHKo 3-3-1-14-00, 22. mai 2000, Feliks Luiksaare kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 24. jaanuari 2000. a otsuse peale haldusasjas nr. II-3/26/2000 Feliks Luiksaare kaebuses prokuröride konkursi- ja atesteerimiskomisjoni 8. märtsi ja 11. märtsi 1999. a otsuste ning Justiitsministeeriumi 26. märtsi 1999. a käskkirja nr. 138-k seadusevastaseks tunnistamise ja Võru Prokuratuuri vanemprokuröri ametisse ennistamise nõudes.
40. RKÜKo 3-4-1-1-00, 17. märtsi 2000, Õiguskantsleri taotlus tunnistada osaliselt kehtetuks seadus „Riigi 1999. aasta lisaeelarve“ läbivaatamine.
41. RKPJK III-4/1-5/94, 30. september 1994, Asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 25 lg. 3 Põhiseadusele vastavuse läbivaatamine Eesti NSV taluseaduse § 30 lg. 2 kehtetuks tunnistamise osas.
42. TlnRnKo 3-07-1839 (tühistatud), 8. aprilli 2009, AS Pajker, V. Tamme ja R. Matsalu kaebused Vabariigi Valitsuse 18. mai 2007.a määruse nr 154 osalise tühistamise nõudes
43. TrtHKm 3-06-2308, 30. november 2006, X kaebus Sõmeru Vallavolikogu 07.11.2006 määruse nr. 30 tühistamiseks

Euroopa Kohtu lahendid

1. Euroopa Kohtu 14. september 2006. a otsus kohtuasjas C-244/05: Bund Naturschutz vs. Freistaat Bayern - EKL 2006, lk I-08445
2. Euroopa Kohtu 13. jaanuar 2005. a otsus kohtuasjas C-117/03: Dragaggi vs. Itaalia – EKL 2005, lk I-167.
3. Euroopa Kohtu 19. mai 1998. a otsus kohtuasjas C-3/96: komisjon vs. Holland. – EKL 1998, lk I-3031.
4. Euroopa Kohtu 11. august 1995. a otsus kohtuasjas C-431/92: komisjon vs. Saksamaa - EKL 1995, lk I-02189.
5. Euroopa Kohtu 2. august 1993. a otsus kohtuasjas C-355/90: komisjon vs. Hispaania -

EKL 1993, lk I-4221.

6. Euroopa Kohtu 28. veebruar 1991. a otsus kohtuasjas C-57/89: komisjon vs. Saksamaa
- EKL 1991, lk I-00883.